

Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht, Auswirkungen und Vorschläge

Teil 3: Erkenntnisse und Empfehlungen aus Expertensicht

Kapitel 1 und 2: Dr. Meinrad Huser
Kapitel 3: Dr. Christian Brüttsch, Dr. Joëlle Zimmerli

Juli 2025



Impressum

Auftraggeber

Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Worblentalstrasse 66, 3063 Ittigen
www.are.admin.ch

Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Hallwylstrasse 4, 3003 Bern
info@bwo.admin.ch
www.bwo.admin.ch

AutorInnen

Dr. Meinrad Huser (Kapitel 1 und 2)
Dr. Christian Brütsch (Kapitel 3)
Dr. Joëlle Zimmerli (Kapitel 3)

Begleitgruppe

Andrea Loosli, Bereichsleiterin Bau/Umwelt, Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Claudia Kratochvil-Hametner, Direktorin Schweizerischer Gemeindeverband SGV
Monika Litscher, Direktorin Schweizerischer Städteverband SSV
Cristina Schaffner, Direktorin Bauenschweiz Dachverband der Schweizer Bauwirtschaft
Stephan Scheidegger, Stellvertretender Direktor Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Thomas Kappeler, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Stefan Wittwer, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Thomas Blum, Bundesamt für Raumentwicklung ARE
Martin Tschirren, Direktor Bundesamt für Wohnungswesen BWO
Marie Glaser, Bundesamt für Wohnungswesen BWO

Projektbegleitung

Stefan Wittwer, ARE
Marie Glaser, BWO

Anmerkungen

Der Bericht gibt die Auffassung der AutorInnen wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggebenden übereinstimmen muss.

Bern, Juli 2025

Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht:

Verzögerungen der Verfahren und Beschleunigungsmöglichkeiten

Inhaltsverzeichnis

0.1 Ausgangslage	3
0.2 Auftrag	3
2. Diskussion der Erkenntnisse aus juristischer Perspektive	5
2.3 Finanzielle, personelle und technische Ausstattung der Behörden	6
2.3.1 Grundsätzliche Anforderungen	6
2.3.2 Geänderten Bedürfnissen ist administrativ Rechnung zu tragen	6
2.3.3 Gezielter Einsatz der digitalen Technik	6
2.3.4 Ausbildung von Fachkräften	6
2.4 Beschleunigung im Planungsverfahren	7
2.4.1 Planung als Vorbereitung der Baubewilligung	7
a. Im Allgemeinen	7
b. Interessenabwägung mit Vorrang der inneren Verdichtung?	7
2.4.2 Planen durch die Behörden	8
a. Pflicht der Behörden	8
b. Frühzeitiger Einbezug aller	8
c. Vorprüfung	8
d. Stärkung der qualitätssichernden Verfahren	8
e. Planungsablauf und Initiativrecht	9
2.4.3 Der Beschluss und die Genehmigung der Planungen	10
2.4.4 Sondernutzungspläne	10
2.5 Beschleunigung im Baubewilligungsverfahren	11
2.5.1 Einleitung	11
2.5.2 Publikation	11
2.5.3 Beschleunigungsbestimmungen	11
a. Fristen und Koordination	11
b. Automatische Bewilligung nach Ablauf der Behandlungsfristen	12
2.5.4 Verbindliche Vorentscheide	12
2.5.5 Privatrechtliche Baubeschränkungen	13
a. Abklärungen in zwei Verfahren	13
b. Öffentliches Bereinigungsverfahren	13

2.6	Beschleunigung im Rechtsmittelverfahren	13
2.6.1	Mehrfacher Instanzenzug	13
2.6.2	Fristen im Rechtsmittelverfahren	14
a.	Rechtsmittel- und Behandlungsfristen.....	14
b.	Gerichtsferien	14
c.	Hinweis auf weitere Massnahmen zur Eindämmung der Rechtsmittel	14
2.7	Einwendungs-/Einsprache-/Anzeigeverfahren	15
2.7.1	Überblick	15
2.7.2	Zu den Einwendungen.....	15
2.7.3	Zu den Einsprachen.....	16
2.7.4	Zum Antrag auf Zustellen des Bauentscheides	16
2.7.5	Rechtsmittelberechtigung	16
a.	Kreis der Interessierten.....	16
b.	Interessenbezogene Rügemöglichkeiten	18
2.7.6	Entscheid der Rechtsmittelbehörde	18
a.	Einleitung.....	18
b.	Die Verfahrensleitung	19
c.	Vorzug reformatorischer Entscheide	19
d.	Kostenregelung	20
2.7.7	Erkenntnisse und Empfehlungen zu den Einwendungs-/Einsprache-/Anzeigeverfahren	20
a.	Erkenntnisse.....	20
b.	Empfehlungen	21
2.8	Behördenorganisation.....	21
2.8.1	Organisation der Fachberatung	21
2.8.2	Planen und Bewilligen als Behördenpflicht.....	22
2.9	Ansätze zur Bekämpfung des Rechtsmissbrauchs	22
2.10	Empfehlungen aus juristischer Perspektive.....	23
3.	Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Befragung von Bauherren, Juristen und Planenden	27
3.1	Fragestellung, Methode, Rücklauf	27
3.2	Ergebnisse und Erkenntnisse	27
3.2.1	Es gibt ein erprobtes Repertoire an Streitthemen.....	28
3.2.2	Qualitätssichernde Verfahren in der Planung haben zu wenig Gewicht	29
3.2.3	Einsprachen haben vor allem negative Auswirkungen auf Bauvorhaben	30
3.2.4	Es braucht weitreichende Reformen, um Einspracherisiken zu reduzieren	30
3.2.5	Es braucht weitreichende Reformen, um Einsprachen schneller abzuwickeln	31
3.2.6	Es braucht einen Paradigmenwechsel, um Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beschleunigen	32
3.3	Empfehlungen	33

0.1 Ausgangslage

Autor: Dr. Meinrad Huser

Seit für die Errichtung einer Baute oder die Nutzungsänderung des Raums einer allgemeinen Bewilligung nach Raumplanungsrecht¹ bedarf (1980), steht die lange Dauer der Verfahren in der politischen Diskussion. Der Gesetzgeber hat mit der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 6. Oktober 1995 Massnahmen zu Beschleunigung durch Fristen (Art. 25 Abs. 1bis RPG) und Koordination (Art. 25a RPG) der Verfahren festgesetzt.²

Der Ruf nach Beschleunigung der Bewilligungsverfahren ist weiterhin zu hören.³ Lösungen werden in mehreren parlamentarischen Vorstössen⁴ und als Ergebnis des runden Tisches vom 13. Februar 2024 unter der Leitung von Bundesrat Guy Parmelin gefordert. Gemäss dem Aktionsplan Wohnungsknappheit⁵ sind unter dem Titel «Verfahren stärken und beschleunigen» besonders zu überprüfen: die langwierigen mehrstufigen Planungs- und Bewilligungsverfahren und die im Laufe eines Verfahrens auftretenden verschiedenen Interessen sowie die Einsprachen und Rechtsmittel, die Verfahren zusätzlich verzögern. Die Qualität der Baugesuche sei zu verbessern und die Verfahren zu klären und zu beschleunigen, ohne die materiellen Interessen zu tangieren. Das öffentliche Interesse soll im Rahmen der Grundrechte gestärkt werden.

0.2 Auftrag

In Ausführung des Aktionsplans soll geprüft werden, ob eine moderate Gebühr im Sinne eines Kostenrisikos bei Einsprachen eingeführt werden könne, ohne den Rechtsschutz sowie berechnigte Einsprachen auszuschliessen. Es sei gleichzeitig zu untersuchen, «ob und gegebenenfalls wie die bestehenden Einsprache- und Rechtsmittelverfahren gebündelt und reduziert werden können. ... idealerweise trägt dies dazu bei, dass sich Einsprachen auf die wesentlichen Punkte fokussierten.» Insbesondere sind die Grundlagen zum Baubewilligungsverfahren und der Wissensstand über die Verbreitung sowie die Art und Weise von Einsprachen und ihre Wirkung auf den Bewilligungsprozess von Bauvorhaben zu verbessern (Aktionsplan B2.1).

Die Fragen, die zu klären und mit Vorschlägen zu begleiten sind, betreffen in erste Linie das Verfahrensrecht. Schnelle Verfahren dienen der Rechtssicherheit und sind daher im Interesse der Bauherrschaft und der Investoren. Von einem Projekt und seinen Auswirkungen sind aber auch die Nachbarschaft und die Vertreter der Schutzinteressen betroffen, deren erstes Ziel nicht die Beschleunigung der Verfahren ist; dieser Aspekt ist einzubeziehen.

¹ Bundesgesetz über die Raumplanung, RPG, vom 22. Juni 1979, SR 700.

² BG vom 6. Okt. 1995, in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1996 965; BBl 1994 III 1075).

³ So etwa bei der Regelung des «Solarexpresses» und bei der Energiegesetzgebung.

⁴ SR Andrea Caroni «Einsprachen sind wieder auf schutzwürdige Interessen zu beschränken», SR Andrea Gmür «Kostenaufgabe bei Einsprachen in Baubewilligungs- und Nutzungsplanverfahren», NR Leo Müller «Keine Gratisverzögerungen von rechtskonformen Bau- und Planungsprojekten» und von SR Hans Wicki «In zwei Jahren von der Baueingabe bis zum Spatenstich: Beschleunigung der Bauverfahren in Abstimmung mit dem Aktionsplan gegen Wohnungsknappheit»

⁵ Massnahme B: Verfahren stärken und beschleunigen, S. 8 ff.

1. Grundlagen des Berichts

Autor Dr. Meinrad Huser

Der vorliegende Bericht stützt sich auf zwei Grundlagendokumentationen:

- Zum einen auf die Rechtsstudie «Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Übersicht und Auswirkungen» von Dr. iur Meinrad Huser, Zug (Beilage 1), die mögliche Beschleunigungs- und Verzögerungselemente im Verfahrensablauf aufspürt und Ansätze zur Verbesserung aufzeigt (zit. Rechtsstudie).
- Zum anderen auf die empirische Studie «Widerstände gegen den Wohnungsbau reduzieren» als Ergebnis einer umfassenden Befragung von Bauherrschaften, EntwicklerInnen, Bau- und Verbandsjuristinnen und Fachpersonen aus der Planung und Bewilligung (zit. Brütsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2) von Dr. Joëlle Zimmerli, Zimraum GmbH, Zürich und Dr. Christian Brütsch, Stratcraft GmbH, Zürich (Beilage 2).

Die beiden Grundlagendokumentationen unterscheiden sich in der Herangehensweise und dem Fokus. Sie kommen im Grundsatz zum gemeinsamen Ergebnis, dass Änderungen der Rahmenbedingungen im Bundesrecht oder in der Praxis der Kantone nötig und möglich sein müssen, um die Bewilligungserteilung effizienter zu gestalten. Die Vorschläge aus den beiden Studien ergänzen sich und können als Instrumentensammlung für die politische Diskussion aufgenommen werden.

Die Umfrage äussert sich grundlegend zum Ursprung der Wohnungsknappheit und zu Verbesserungen. Die Umfrageergebnisse führen zu grundsätzlichen Erkenntnissen. Die Mehrheit der Befragten sei sich einig, dass es für mehr Wohnungsbau nicht genügt, an einzelnen Schrauben zu drehen, sondern dass ein Paradigmenwechsel und umfassende Reformen erforderlich seien.⁶

Die Rechtsstudie beschränkt sich auf mögliche Veränderungen der Verfahren und der Behördenorganisation, ohne grundlegende Systemänderungen zu verlangen. Sie nimmt insbesondere auch verfahrenstechnische Aspekte auf, die in der Umfrage weniger Gewicht erhielten oder nicht angesprochen wurden.

⁶ Brütsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Ziff. S. 21.

2. Diskussion der Erkenntnisse aus juristischer Perspektive

2.1 Ergebnisse aus der Rechtsstudie

Die Rechtsstudie kommt zum Ergebnis, dass ohne Wert oder Demokratieverlust Verfahrens- und Organisationsregelungen angepasst werden können, um die Verfahren zu beschleunigen. Etablierte, langjährig anerkannte Verfahrensschritte, wie etwa die Bedeutung der Einsprachen und der Einspracheinteressen oder der Behördenorganisation, können und sollen neu gedacht werden. Demokratische Rechte, wie etwa Initiativen im Planungsverfahren, sollen sich auf das Wesentliche fokussieren. Insbesondere ermöglichen auch organisatorische Massnahmen, wie etwa die Anzahl der Rechtsmittelinstanzen oder der Verfahrensablauf in der Praxis die Verfahren zu beschleunigen, ohne dass Grundrechte eingeschränkt werden.

Die Rechtsstudie empfiehlt konkrete, zum Teil detaillierte Änderungen in folgenden Rechtsbereichen:

- Bereitstellen der Infrastruktur und genügender personelle, finanzieller und technischer Mittel.
- Kostenverteilung im planungs- und baurechtlichen Verfahren.
- Im Planungsverfahren: Initiativen und andere demokratische Rechte präzisieren, qualitätssichernde Sondernutzungsplanungen fördern.
- Im Baubewilligungsverfahren: Folgen für Nichteinhalten von Behandlungsfristen vorsehen, Bereinigung privatrechtlicher Baubeschränkungen fördern.
- Rechtsmittel: Rechtsmittelberechtigung, interessenbezogene Rügen, maximale Rechtsmittelinstanzen, Verfahrensablauf, insbesondere Fristen und Umgang mit nicht bestellten Eingaben sind neu zu denken.
- Behördenorganisation: Beratung und Bewilligung müssen genügend Raum erhalten.
- Rechtsmissbrauch: Verhandlungen und Vereinbarungen mit Drohungspotenzial und mögliche Konsequenzen sind für das Baubewilligungsverfahren zu regeln.

Eingeleitet wird die Diskussion im vorliegenden Bericht durch Bedürfnisse, die sich nicht direkt aus dem Planungs- und Baubewilligungsverfahren ergeben, sondern an der für jede staatliche Tätigkeit zwingend notwendigen Grundvoraussetzung orientiert, am Erfordernis der finanziellen, personellen und technischen Ausstattung der Behörden (2.3). Anschliessend werden die Erkenntnisse besprochen, die im Planungsverfahren (2.4) bzw. im Baubewilligungsverfahren (2.5) verwirklicht werden könnten. Beschleunigungsmöglichkeiten bei den Rechtsmittelverfahren werden für angefochtene Planungsentscheide und Baubewilligungen gleichzeitig aufgezeigt (2.6). Als Einzelthema werden das Einspracheverfahren (2.7) und die kantonal geregelte Behördenorganisation (2.8) besprochen. Ansätze zur Bekämpfung des Rechtsmissbrauchs werden aufgezeigt (2.9). Empfehlungen aus der juristischen Sicht werden am Schluss abgegeben (2.10).

2.3 Finanzielle, personelle und technische Ausstattung der Behörden

2.3.1 Grundsätzliche Anforderungen

Verfahren setzen die notwendige Infrastruktur und verantwortliche Fachpersonen in genügender Anzahl und mit den erforderlichen Kenntnissen voraus. Die Ressourcen sind nach dem Bedarf zur Bewältigung der Sachaufgabe langfristig sicherzustellen; veränderten Bedürfnissen muss Rechnung getragen werden. Die Bewilligungs- und Fachstellen sind personell so auszustatten, dass sie nicht nur für den formalen Bewilligungsablauf, sondern auch für die Beratung und Verfahrensbeilegung zur Verfügung stehen. Der Einsatz der neuesten Informatik-Hilfsmittel soll der technischen Entwicklung angepasst sein.

2.3.2 Geänderten Bedürfnissen ist administrativ Rechnung zu tragen

Die Baubewilligungsverfahren sind komplex, die Normen, die bei der Erteilung einer Baubewilligung beachtet werden müssen, vielfältig. Sie tragen der Tatsache Rechnung, dass die Verhältnisse des Raums und des Bodens immer besser bekannt und die Zusammenhänge wissenschaftlich belegt werden. Diese Entwicklung hatte die Pflicht Koordination verschiedener Verfahren ausgelöst. Unzählige neue Regeln des raumwirksamen Rechts⁷ stellen zusätzliche, neuartige Aufgabenbereiche dar.⁸ Die Beurteilung der oft komplexen Projekte und der vielschichtigen Interessenlagen ist äusserst anspruchsvoll und oft nur von bestens ausgebildetem Fachpersonal möglich.⁹ Für diese geänderten Bedürfnisse sind zusätzliche Finanzmittel und angepasste Verwaltungsorganisationen erforderlich.

2.3.3 Gezielter Einsatz der digitalen Technik

Digitale Technik lässt sich je länger, je mehr auch bei der Prüfung und Begründung der Baugesuche einsetzen. Sie kann die Beachtung vorgegebener technischer Standards automatisiert überprüfen, die Einhaltung von messbaren Normen absichern und fehlende Einhaltung benennen.

Die digitale Technik muss jedoch mit Vorsicht eingesetzt werden, wenn der Entscheid eine Güterabwägung voraussetzt. Man kann zwar die einzelnen Kriterien – wie bisher generelle Textbausteine¹⁰ – digital erfassen, doch widerspricht jede «Abwägungsformel» der Interessenabwägung im Einzelfall.¹¹

2.3.4 Ausbildung von Fachkräften

Die geänderten Rahmenbedingungen für das Bauen, die steigende Komplexität der Fragestellung und namentlich die Lösung von Konflikten im Rahmen von Verdichtungsvorhaben fordern die

⁷ Raumplanungsgesetz (RPG I: Verdichtung, Ausnutzung und Einbezug anderer raumwirksamer Regelungen; RPG II: Gebietsansatz ausserhalb der Bauzone), Umweltschutzgesetz und insbesondere Lärmschutzrecht, Natur- und Heimatschutzgesetz und ISOS-Umsetzung, Gewässerraum und Katastrophenschutzregelungen.

⁸ Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 1.4

⁹ Siehe etwa die Vorschläge von Aemisegger/Marti (Rz. 59) zur Koordination der Planungsschritte für die Nutzung erneuerbarer Energien.

¹⁰ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil III. Ziff. 4.2.

¹¹ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.2.c mit Hinweis auf Zumoberhaus Rz. 376 ff. und Plüss, Rz. 288 ff.

Behörden speziell. Das Fachpersonal, das die Baugesuche zu prüfen hat, wird vermehrt zusätzliche Fähigkeiten besitzen müssen.

Die Rechtsstudie ortete bei der Ausbildung von Fachkräften im Baubewilligungsverfahren Lücken, die zu schliessen sind.¹²

2.4 Beschleunigung im Planungsverfahren

2.4.1 Planung als Vorbereitung der Baubewilligung

a. Im Allgemeinen

Planen bedeutet Interessenabwägung.¹³ In dieser Phase wird die mögliche Nutzung bestimmter Räume aus einer Gesamtsicht vorbereitet. Die gesamthafte Abwägung der Interessen, die Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) und die Qualität der beabsichtigten Nutzungen stehen im Vordergrund. Denkbare Nutzungskonflikte werden vorausschauend und verbindlich gelöst.

Die Planung erfolgt in verschiedenen Konkretisierungsphasen.¹⁴ Massnahmen zur Beschleunigung sind in erster Linie in der eigentümerverbindlichen Nutzungsplanung denkbar.

b. Interessenabwägung mit Vorrang der inneren Verdichtung?

Planen ist ein schrittweises Vorgehen, um die Nutzung bestimmter Flächen zuzulassen. Es soll dort gebaut und intensiv gebaut werden, wo möglichst vielen Interessen entsprochen werden kann (Art. 3 Abs. 1 Bst. c RPV).

Das bestehende Recht und namentlich die Ziele und Zwecke des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und 3 RPG) lassen an sich keine vorgängige Gewichtung einzelner Interessen zu und das Planungsverfahren eignet sich grundsätzlich nicht, um lediglich Prioritäten aufzunehmen, die es nicht mit den andere Interessen im Hinblick auf ein Gesamtbild abwägen kann.¹⁵ Die Revision des Raumplanungsgesetzes im Jahre 2014 erklärte die Innenverdichtung ausdrücklich als Ziel, gab ihr aber keinen Vorrang bei der planerischen Interessenabwägung. Anders als bei den Hochmooren,¹⁶ die nach naturwissenschaftlichen Kriterien unterteilt werden können, lässt sich «verdichten» nicht objektiv bestimmen. Vielmehr kann Verdichten an einem Ort eine andere Bedeutung erhalten als an einem anderen Ort.

Ein gesetzlicher Vorrang für die innere Verdichtung könnte das hohe Anliegen von der Zielfunktion, die nicht nur im Raumplanungsgesetz, sondern oft auch in den kantonalen Richtplänen vorgesehen ist, zu einer konkreten Aufgabe der materiellen Festsetzung der Pläne machen und auch bei der Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren einen zwingenden Charakter einräumen.

Im Wissen um diese Schwierigkeit ist eine Lösung zu suchen, die eine Gewichtung im Einzelfall zulässt.

¹² Siehe dazu Rechtsstudie, Teil III. Ziff. 4.1.1.

¹³ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.1.a.

¹⁴ Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.1 – 2.3.

¹⁵ Klar und überzeugend Aemisegger, URP S. 524.

¹⁶ Zu den weiteren Prioritäten im Gesetz siehe Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.2.c.

2.4.2 Planen durch die Behörden

a. Pflicht der Behörden

Die Festsetzung der Nutzungsmöglichkeiten des Raums ist eine öffentliche Aufgabe in der Verantwortung der Behörden des Kantons oder der Gemeinde. Sie sind im Rahmen der Planung auf die Mitwirkung der Privaten angewiesen. Dies zeigt sich formalisiert bei der Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG), aber auch bei der Möglichkeit, dass Private Planungen selbst vorbereiten und fehlende Erschliessungsinfrastrukturen selbst ausführen (Art. 19 Abs. 3 RPG). Letztlich kann sich die Behörde aber - auch bei einer Sondernutzungsplanung für ein konkretes Projekt und wohl auch bei der Anerkennung qualitätssichernder Verfahren - nicht aus der Verantwortung ziehen. Den Beschluss muss sie fällen und verantworten.¹⁷

b. Frühzeitiger Einbezug aller

Die Behörde leitet das Planungsverfahren auf allen Stufen. Sie muss im Planungsverfahren die Bevölkerung und Personen frühzeitig einbeziehen, die an der künftigen Nutzung (bzw. Nichtnutzung) interessiert sind.

Die frühzeitige Kenntnissgabe beabsichtigter künftiger Änderungen kann zu unerwarteten Forderungen führen, die aber mit dem Instrument der Planungszonen kanalisiert werden können.¹⁸ Sie kann auch zu opportunistischer Opposition führen.¹⁹

Eine Kürzung des Rechts auf frühzeitigen Einbezug würde diese «unerwarteten» Folgen kaum verhindern können. Sie wäre aus demokratischer und rechtlicher Sicht aber schwer zu vertreten, so dass dazu keine Gesetzesänderung vorgeschlagen wird.

c. Vorprüfung

Planungsergebnisse müssen Vorgaben aus dem Richtplan und dem übergeordneten Bundes- oder kantonalen Recht erfüllen. Dies wird nach Abschluss der Planung durch kantonale Stellen überprüft. Dass die kommunalen Planungen und andere wichtige Zwischenschritte von der Kontrollbehörde vorgeprüft werden, macht Sinn.

Vorprüfungen sind grundsätzlich in allen Kantonen vorgesehen. In der Regel sind den Behörden keine Fristen gesetzt, was in der Praxis aber geändert werden könnte. Spezielle Massnahmen sind im Moment jedenfalls nicht vorzuschlagen.

d. Stärkung der qualitätssichernden Verfahren

Aus der Umfrage ergab sich, dass die Realisierung von Projekten durch Einsprachen häufig gebremst wurde, obwohl sie in qualitätssichernden Verfahren in einem aufwändigen Planungsprozesses und im Austausch mit Behörden und Experten entwickelt und von Jurys geprüft wurden.²⁰

¹⁷ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.1. Bst. a.

¹⁸ Siehe Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.4.

¹⁹ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2 (Ziff. 4.2, S. 14) sprechen vom «Einsprachemagnet».

²⁰ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Ziff. 4.2 S. 13 f.

Es wird deshalb empfohlen, durch eine gesetzliche Regelung die Erkenntnisse und Kompromisse aus qualitätssichernden Verfahren stärker zu gewichten und die Hürden für Einsprachen deutlich zu erhöhen.²¹

Das Kriterium der Qualität ist bereits heute ein wichtiges Anliegen aller. Es kann mit der planerischen Interessenabwägung erreicht werden. Zudem wird Qualität in vielen kantonalen Gesetzen regelmässig einverlangt und bei Sondernutzungsplanungen mit einem Ausnützungsbonus belohnt.²²

Ob daneben noch Qualitätssicherungen durch Anerkennung bestimmter Verfahren möglich ist, erscheint denkbar, muss aber unter Beachtung der aktuellen Rechtsprechung²³ noch speziell abgeklärt werden. Grundsätzlich muss die Qualität der Planung konkret nachgewiesen und nachgeprüft werden; ein Wettbewerb allein sei nur ein Indiz für die Qualität.

Vorstellbar ist, das qualitätssichernde Verfahren und die Folgen (erhöhte Anforderungen zur Anfechtung) im Gesetz festzulegen. Denkbar wäre auch, die Qualitätskontrolle auf das Vorverfahren zu verschieben und wiederum beim Erfüllen minimaler Rahmenbedingungen die Rechtsmittel auszuschliessen.

Ob bei der Anerkennung qualitätssichernder Verfahren auf eine Kontrolle durch staatliche Stellen verzichtet werden kann, ist fraglich, weil dann das hoheitliche Verfahren der Bewilligung in rein private Hände gelegt und damit die Verantwortung der Behörde für die Entwicklung des Raums verhindert würde.

e. Planungsablauf und Initiativrecht

Initiativen oder Referenden stören den Ablauf einer Planung, können insbesondere eine umfassende Planung aufheben, bereits eingeleitete Planung neu ausrichten, die Grundlagen der Planung und damit das Fundament des Planungsprozesses obsolet machen oder Zwischenergebnisse übergehen. Sie führen zu Verzögerungen oder zum Abbruch der bereits geleisteten Planungen.²⁴

Ausformulierte Planungsinitiativen entziehen sich der vorgängigen Mitwirkung der Bevölkerung und ihr Vorschlag ist nicht das Ergebnis einer umfassenden Interessenabwägung, wie sie Art. 3 RPV im Planungsverfahren vorschreibt. Ausformulierte Planungsinitiativen führen nicht zu Planungen im Sinne des RPG.

Planungsinitiativen, die vom Staat einen Rahmen für grundsätzliche Abklärungen verlangen oder ein Planungsziel festlegen, behindern den vorgesehenen Planungsablauf zwar auch. Soweit sie aber der Behörde den nötigen Spielraum für die Interessensammlung und -bewertung belassen, bleibt Planen möglich, und ein Resultat ist nicht bereits mit dem Initiativtext vorbestimmt. Sie sollen zulässig sein.

²¹ Brüttsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Empfehlung 4 S. 22.

²² Bei Projekten mit guter Qualität, besonderen Planungseffekten oder ausgezeichneter Gestaltung und Einordnung in die Umgebung sowie bei der Schaffung anderer Vorteile, wie Freiräumen, darf in diesen Zonen vom Grundrahmen (Höhe, Geschosshöhe usw.) abgewichen werden (dazu Rechtsstudie, Teil I Ziff. 2.3.1 mit kritischen Bemerkungen).

²³ Rechtsprechung zitiert in der Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.1 a.

²⁴ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.1.c.

Einschränkungen des Initiativrechts im Raumplanungsrecht sind grundsätzlich möglich,²⁵ wenn die Verhältnismässigkeit beachtet wird und wenn die demokratischen Rechte nur so weit eingeschränkt werden, wie dies nötig ist. Gestützt auf das Verhältnismässigkeitsprinzip wird empfohlen, Initiativen auszuschliessen, wenn sie eine Interessenabwägung nicht mehr zulassen, diese vielmehr vorwegnehmen. Zudem hätten Initiativen nur dann eine Berechtigung, wenn sie ein öffentliches Interesse verfolgen, also nicht zum Beispiel die Einzonung eines konkreten Stück Landes zu Erhaltung der Existenz einer Privatunternehmung sichern wollen.

2.4.3 Der Beschluss und die Genehmigung der Planungen

Planungen werden durch die zuständigen Gremien, in der Regel die Gemeindeversammlung oder den Einwohnerrat (selten durch den Gemeinderat), beschlossen. Der Beschluss kann nach den allgemeinen Regeln angefochten werden. Zudem werden die Planungsentscheide erst verbindlich, wenn sie von einer kantonalen Stelle genehmigt sind (Art. 26 RPG). Diese Genehmigung erfolgt nach der Beschlussfassung und einer allfälligen Volksabstimmung und unterliegt ebenfalls der Beschwerde.

Diese Doppelgleisigkeit ist zeitraubend und wird im Übrigen von der Bevölkerung nicht immer verstanden. Zweimal wird der gleiche Entscheid, gegebenenfalls unter unterschiedlichen Kriterien, überprüft. Als Lösung wurde im Expertenworkshop vorgeschlagen, demokratisch gefällte Nutzungsentscheide sollen nicht anfechtbar sein. Der Vorschlag fand kein Gehör und wurde als unverhältnismässige Einschränkung der demokratischen Rechte und der Beschwerderechte angesehen. Der Vorschlag wird deshalb nicht aufrechterhalten.

Hingegen scheint eine Koordinationsbestimmung im RPG sinnvoll, wonach die beiden Verfahren durch einen einheitlichen Beschluss abgeschlossen werden sollen. Eine solche Bestimmung ist nicht überflüssig, auch wenn einzelne Kantone in der Praxis diese Lösung bereits verfolgen.

2.4.4 Sondernutzungspläne

Sondernutzungspläne können die Ausnutzungsziffern oder die Grenz- oder Gebäudeabstände der allgemeinen Nutzungsordnung übersteuern. Planungsergebnisse können so detailliert sein, dass der Beurteilungsspielraum im Rahmen des Baugesuchs eingeschränkt ist. Die Planung kann sogar verfügungsähnlichen Inhalt haben, sodass das Baubewilligungsverfahren und damit viel Zeit eingespart werden kann.²⁶

Der Vorschlag, dass die Kantone und Gemeinden vermehrt zu Sondernutzungsplanungen greifen sollen, findet im Experten-Workshop kaum Zustimmung: Die gesetzlichen und planerischen Anforderungen an Sondernutzungsplanungen seien zu streng und die politischen Risiken zu hoch, sodass bevorzugt mit der Regelbauweise gebaut werde.²⁷ Diese Ablehnung widerspricht aber nicht nur einer beschleunigten Realisierung, sondern auch den raumplanerischen Zielen; der Innenverdichtung kommt - bis dato - nicht a priori Vorrang zu.²⁸ Zudem zeigt die Umfrage, dass Sondernutzungspläne mehr Angriffsfläche durch Dritte bieten als Projekte, die in der Regelbauweise ohne

²⁵ Siehe dazu die Abklärungen in der Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.1.c.bb.

²⁶ Zum ganzen Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 2.3.2.b und c.

²⁷ Siehe dazu die Aussprache im Expertenworkshop sowie indirekt auch Brüttsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, S. 13ff.

²⁸ Siehe dazu oben Teil III. Ziff. 3.1.2a; BGE 147 II 125 E. 9.3.

qualitätssichernde Verfahren geplant werden.²⁹ Nicht zu verkennen ist aber, dass der Sondernutzungsplan einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten kann.

Das Kriterium der «wesentlichen Vorzüge gegenüber der Einzelbauweise» überzeugt – auch in der Praxis – nicht. Es ist vielmehr zu prüfen, ob die Sondernutzungsplanung in der Bauzone auch ohne den schwierigen Nachweis spezieller Vorzüge zur grundsätzlichen Pflicht werden soll, und wie sie für die Stärkung der Innentwicklung eingesetzt werden könnte. Mit dem Streichen der «besonderen Vorzügen» würde möglicherweise eine Beschleunigung erzielt, es ginge eventuell mögliche Qualität verloren.

Zu klären ist jedoch, wie weit Einsprachen und Rechtsmittel gegen Sondernutzungspläne nötig und sinnvoll sind, nachdem der Rechtsschutz bereits bei der Grundnutzung ausgeübt werden konnte.

Den Einsatz der Sondernutzungsplanung kann der Kanton regeln und unterstützen. Eine Mindestregelung des Bundes könnte ihn veranlassen, dieses Planungsinstrument vermehrt einzusetzen bzw. bei den Gemeinden einzufordern.

2.5 Beschleunigung im Baubewilligungsverfahren

2.5.1 Einleitung

Im Baubewilligungsverfahren ist zu beurteilen, ob ein konkretes Projekt zonenkonform ist, die nötige Erschliessung aufweist und die übrigen Voraussetzungen des Bundesrechts erfüllt sind. Bauprojekte konkretisieren die Planung. Ihre Realisierung verändert die Umwelt und damit auch den gelebten Raum.

2.5.2 Publikation

Die meisten Kantone publizieren das Baugesuch, sobald die nötigen Unterlagen und Dokumente des Gesuchstellers vorliegen. Wer mit dem künftigen Bau nicht einverstanden ist, muss auf diese Publikation reagieren. Andere Kantone, wie etwa Aargau oder Zürich machen das Baugesuch durch Publikation bekannt. In beiden Fällen hat die Publikationen die Bedeutung, Dritte über die Existenz eines Gesuchs zu informieren, damit sie ihre Rechte wahrnehmen können.

Den Kantonen ist zu raten, nur bzw. erst zu publizieren, wenn alle Unterlagen vorhanden sind und auch die Fachmeinungen der Koordinationsstelle vorliegen. Dies gilt vor allem beim Einwendungsverfahren, falls dieses weiterhin beibehalten werden soll.³⁰

2.5.3 Beschleunigungsbestimmungen

a. Fristen und Koordination

Mit Artikel 25 Absatz 1bis RPG wurden die Kantone verpflichtet, für alle Verfahren zur Errichtung, Änderung oder Zweckänderung von Bauten und Anlagen Fristen und deren Wirkungen

²⁹ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, S. 8, S. 12

³⁰ Siehe Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 2.6.

festzusetzen.³¹ Und mit der Koordinationspflicht verlangte Artikel 25a RPG kantonale Massnahmen, wenn die Errichtung oder die Änderung einer Baute oder Anlage Verfügungen mehrerer Behörden erfordert.³²

Diese beiden wichtigen Verfahrensregeln sind in den Kantonen meistens umgesetzt. Sie geben aus Sicht der Beschleunigung an sich keinen Anstoss zu einer zusätzlichen Regelung.³³

b. Automatische Bewilligung nach Ablauf der Behandlungsfristen

Behandlungsfristen sind in den Kantonen regelmässig als Ordnungsfrist geregelt, die keine Folgen nach sich ziehen, wenn sie ungenutzt abgelaufen sind. Diese Lücke könnte, so die Forderungen, mit der automatischen Baubewilligung geschlossen werden.

Automatische Bewilligungen nach (unbenutztem) Ablauf der Behandlungsfrist sind bei kleinen Vorhaben im Anzeigeverfahren vorgesehen.³⁴ Wie die Umfrage zeigt, beurteilen 79% der Bauherren/Entwickler eine automatische Bewilligung positiv (Abb. 18); Juristen sind wesentlich kritischer (Abb. 19). Eine allgemeine Regel wird schwierig zu finden sein.

Das Thema kann aber nach zusätzlichen Abklärungen und intensiver Beobachtung der technischen Entwicklung neu aufgegriffen werden.

2.5.4 Verbindliche Vorentscheide

Als wichtiges Instrument der Beschleunigung wird der verbindliche Vorentscheid, auch Vorbescheid genannt, in Erinnerung gerufen.³⁵ Mit solchen Entscheiden können wichtige Einzelfragen zur Bewilligungsfähigkeit von Bauvorhaben vorgängig geklärt werden, was einer beförderlichen Behandlung dient.

Vorbescheide werden vom Bundesgericht als Zwischenverfügung verstanden, sodass sie in bestimmten Fällen nicht selbstständig anfechtbar sind und die gewünschte Rechtssicherheit nicht erbringen können.

Der Nutzen der Vorbescheide ist im Bauverfahren unbestritten. Sie bringen der Bauherrschaft Rechtssicherheit, ohne dass die Rechte Privater eingeschränkt würden. Es ist denkbar, diesen Nutzen zu sichern und eine gesetzliche Spezialbestimmung zu erwirken, die sich nicht auf das Bauverfahren beschränken müsste, hier aber dringend nötig wäre.³⁶

³¹ Zu den Fristen: Rechtsstudie, Teil I Ziff. 3.4.1.

³² Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.2.

³³ Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.1.

³⁴ Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.1.c.

³⁵ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.3 mit Hinweisen auf weitere Unterlagen.

³⁶ Siehe die Kritik der Rechtsprechung durch Verfahrensspezialistinnen (zitiert in der Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 3.4.2).

2.5.5 Privatrechtliche Baubeschränkungen

Ein Projekt wird nicht nur durch das öffentliche Baurecht, sondern auch durch die private Rechtslage mitbestimmt. Ein Bau kann nur errichtet werden, wenn das Projekt aus beiden Rechtsbereichen zulässig ist.

a. Abklärungen in zwei Verfahren

Soweit die Einschränkung sich aus den baurechtlichen Normen des Bundes, der Kantone oder aus dem Baureglement der Gemeinde ergeben, liegt die Berechtigung bzw. die gesetzliche Grundlage im öffentlichen Recht, und das Projekt ist im Bauverfahren zu beurteilen und mit einer Verfügung abzuschliessen. Baueinschränkungen ergeben sich sehr oft auch aus Nachbarrecht oder aus Dienstbarkeiten, die zudem vor langer Zeit abgeschlossen und durch Eintrag im Grundbuch verdinglicht wurden. Bei der Beurteilung der Berechtigung und des Umfangs dieser Beschränkungen kommen das Privatrecht und die Zivilprozessordnung zur Anwendung. Die Beurteilung der Zulässigkeit eines Bauprojekts kann somit zwei Rechtsbereiche und Verfahrensregeln treffen, die nicht koordiniert ablaufen (müssen).³⁷

Die Baubewilligungsbehörde und vor allem die Rechtsmittelbehörden müssen bei der Fallbeurteilung das gesamte Recht anwenden; sie können sich nicht von Rechtsfragen aus dem Privatrecht verabschieden, die eine Auswirkung auf die Baubewilligung haben, so die Beurteilung im Expertenworkshop; eine Bewilligung einzig nach dem öffentlichen Recht zu beurteilen, genügt jedenfalls nicht. Die Baubewilligungsbehörde hat wohl kaum genügende Fachkompetenz, um über zivilrechtliche Baueinschränkungen zu urteilen. Das soll sie aber nicht daran hindern, Vergleichsvorschläge zu machen. Der Rechtsmittelbehörde bzw. der zweiten Instanz muss die Fähigkeit der Fachübergreifenden Rechtsanwendung aber zukommen.

b. Öffentliches Bereinigungsverfahren

Das Schweizerische Zivilgesetzbuch sieht ein öffentliches Bereinigungsverfahren vor. Haben sich in einem bestimmten Gebiet die rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse verändert und ist deswegen eine grössere Anzahl von Dienstbarkeiten ganz oder weitgehend hinfällig geworden oder ist die Lage nicht mehr bestimmbar, so kann die vom Kanton bezeichnete Behörde die Bereinigung in diesem Gebiet anordnen (Art. 976c ZGB). Das bedeutet, dass in einem öffentlich-rechtlichen Verfahren über den Bestand privater Rechte hoheitlich entschieden wird.

2.6 Beschleunigung im Rechtsmittelverfahren

2.6.1 Mehrfacher Instanzenzug

Eine Bewilligung bzw. eine Bewilligungsverweigerung muss angefochten werden können; dies ergibt sich aus der verfassungsmässigen Rechtsweggarantie (Art. 29a BV).³⁸ Wie viele Rechtsmittelinstanzen vorzusehen sind, bestimmt das Bundesrecht nicht. Das kantonale Recht hat aber mindestens ein Rechtsmittel gegen Verfügungen und Nutzungspläne vorzusehen (Art. 33 Abs. 2 RPG).

³⁷ Dazu ausführlich bei Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 3.4.3.

³⁸ Siehe Rechtsstudie, Teil III. Ziff. 2.

Der Kanton Luzern und der Kanton Waadt kennen für bestimmte Verfahren den einstufigen Instanzenzug, wonach eine Verfügung direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten ist. Ein Vorschlag in diese Richtung fand bei den Experten keine Zustimmung. In der Umfrage³⁹ wird eine Reduktion der Rekursinstanzen aber grundsätzlich befürwortet.

Der mehrfache Instanzenzug ist mit den verschiedenen Verfahrensarten verknüpft, mit denen ein Bauentscheid angefochten werden kann. Er ist unter der nachfolgenden Ziff. 2.8 näher zu beurteilen.

2.6.2 Fristen im Rechtsmittelverfahren

Für die Verfahrensdauer sind vor allem die Behandlungsfristen von Bedeutung.⁴⁰ Auch die Ferien im Rechtsmittelverfahren sind in den Kantonen teilweise geregelt – oft analog zum Privatrecht.

a. Rechtsmittel- und Behandlungsfristen

Die Rechtsmittelfristen sind für die Verfahrenslänge kaum relevant. Zu kurze Fristen, die vor allem Rekurse verhindern wollen, können rechtlich fraglich sein.⁴¹ Die Erhöhung der Rechtsmittelfristen verspricht keinen grossen Zeitgewinn.⁴²

Den Rechtsmittelbehörden sind mit wenigen Ausnahmen (etwa Baurekursgericht Zürich und Verwaltungsgericht Zürich) keine Behandlungsfristen gesetzt.⁴³ Ohne Fristen muss sie sich bei längerer Verfahrensdauer nicht rechtfertigen. Im Einzelfall kann Untätigkeit jedoch dem Beschleunigungsanspruch der Bundesverfassung zuwiderlaufen (Art. 29 BV), was die Betroffenen aber im Einzelfall gerichtlich monieren müssten.

b. Gerichtsferien

Im Verwaltungsverfahren gelten oft Gerichtsferien, bei denen Fristen stillstehen oder nicht enden. Diese Ferienregelungen verzögern die Fallbehandlung, sind im Verwaltungsverfahren nicht zwingend und lassen sich sachlich nicht rechtfertigen.⁴⁴ Sie widersprechen dem Beschleunigungsgebot und gehören abgeschafft.

c. Hinweis auf weitere Massnahmen zur Eindämmung der Rechtsmittel

Massnahmen zur Verhinderung oder Eindämmung von Rekursen oder Beschwerden setzen ihre Hoffnung oft in die Pflicht zur Kostenübernahme.⁴⁵ Wer Einsprache oder Beschwerde erhebt, soll die dadurch verursachten Aufwendungen bezahlen müssen. Die Kostenhöhe darf aber nicht willkürlich festgelegt sein, insbesondere nicht als Abschreckung gegen Rechtsmittel verstanden werden.

³⁹ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Erkenntnis Nr. 6, S. 21, und Empfehlung Nr. 6, S. 22.

⁴⁰ Dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.1.c.

⁴¹ Zum Ganzen Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.1.b.

⁴² Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.1.b.

⁴³ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil I. Ziff. 3.4.1.c.

⁴⁴ Dazu Rechtsstudie, Teil I Ziff. 3.4.1.d.

⁴⁵ Siehe dazu unten Ziff. 6.6.4.

Als abschreckende Massnahmen gelten neben willkürlich hohen Gebühren⁴⁶ auch die Anwendung der Zivilprozessordnung und deren Kostenverteilung.⁴⁷

2.7 Einwendungs-/Einsprache-/Anzeigeverfahren

2.7.1 Überblick

In den kantonalen Gesetzen finden sich drei verschiedene Varianten über die nachträgliche Beurteilung eines Baugesuch bzw. einer Baubewilligung. Vorgesehen ist meistens ein Einwendungsverfahren, das startet, sobald ein Baugesuch eingereicht ist (2.7.2). Gelegentlich sind auch Einspracheverfahren vorgesehen, mit denen ein Entscheid angefochten wird, damit nochmals in der Sache entschieden wird (2.873). Und schliesslich wird ein Verfahren eingeleitet, indem der kritisch Interessierte den Baubewilligungsentscheid während der Auflagefrist des Gesuchsdossiers anfordert, weil er diesen als Interessierter möglicherweise anfechten will (2.7.4).⁴⁸ In diesen Verfahrensarten können Rechtsmittel erhoben werden (Einwendungen, Einsprache, Rekurs), sodass geklärt werden muss, wem dieses Recht zusteht (2.7.5) und wie darüber zu entscheiden ist (2.7.6).

2.7.2 Zu den Einwendungen

Mit der Einwendung wird ein Baugesuch angefochten.⁴⁹ Der Dritte muss aufgrund der Gesuchunterlagen entscheiden, ob er sich dem Projekt widersetzen will. Er kennt die Meinungen der Fachbehörden nicht, weiss nicht, ob weitere Personen sich wehren wollen, und kann sich auch nicht sicher sein, ob bereits alle erforderlichen Dokumente und Spezialbewilligungen vorliegen und wie die Bewilligungsbehörde entscheidet. Er wird deshalb alle denkbaren Rügen einbringen müssen, um kein allenfalls entscheidendes Argument zu verpassen; der AP2- Bericht spricht vom «Schrotflinten-Effekt».

Die Begründung, das Einwendungsverfahren sei ein formalisiertes Anhörungsrecht im Rahmen des erstinstanzlichen, nichtstreitigen Verfahrens, kann nicht überzeugen. Die potenziellen Rekurrenten und Rekurrentinnen sind (noch) nicht Partei und müssen zum Verfahren nichts beisteuern. Sachverhaltsabklärung und Rechtsanwendung ist Behördenpflicht.

Wird der Dritte mit der Einwendung Dritte Verfahrenspartei, muss er über jede Änderung der Gesuchunterlagen informiert werden. Abreden zwischen der Bewilligungsbehörde und dem Gesuchsteller sind nur unter Einbezug des Dritten möglich. Verfahrensrechtlich wird damit ein sehr grosser Aufwand zu betreiben sein.

Nicht zu verkennen ist jedoch, dass Einwendungsverfahren ohne grosse Formalitäten einvernehmliche Lösungen ermöglichen, die ein Streitiges Verfahren verhindern können. Selbstverständlich besteht dabei auch die Gefahr des Rechtsmissbrauchs, indem mit der Einsprache Lösungen angestrebt werden, die rechtlich unhaltbar sind und nicht überzeugen können.⁵⁰

⁴⁶ Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 5.2.

⁴⁷ Rechtsstudie, Teil IV. 5.3.

⁴⁸ Siehe zum Ganzen ausführlich Rechtsstudie, Teil IV.

⁴⁹ Siehe ausführlich Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 2.

⁵⁰ Siehe dazu unten Rechtsmissbrauch unten Ziff. 2.9

2.7.3 Zu den Einsprachen

Einsprache sind gegen die erteilte Baubewilligung zu erheben, in voller Kenntnis des Sachverhalts und der Rechtslage.⁵¹ Es besteht keine Gefahr, dass dem Einsprecher nachträgliche Unterlagen nicht bekannt sind oder dass berechtigte Absprachen ohne ihn stattgefunden haben.

Einsprachen «auf Vorrat» oder Argumente mit der Genauigkeit einer Schrotflinte sind nicht nötig und kommen höchstens im Zusammenhang mit allfälligen Besprechungen oder Absprachen mit den Nachbarn zum Zug.

Der Nachteil ist, dass die entscheidende Behörde erst nachträglich vom Interesse des Dritten erfährt und eine allfällige Einigung nicht aktiv mitgestalten kann. Dies ist letztlich jedoch nicht ihre Aufgabe. Zudem lässt sich dieser Mangel mit wenig Aufwand beheben.⁵²

2.7.4 Zum Antrag auf Zustellen des Bauentscheides

Wie beim Einwendungsverfahren hat sich jemand, der später Rekurs erheben will, bei der öffentlichen Ausschreibung des Baugesuchs zu melden und die Zustellung des Bauentscheides zu verlangen. Auch hier stehen offenbar Informationsbedürfnisse der Behörden im Vordergrund.⁵³

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich spricht dieser Lösung eine präventive Wirkung zu, weil der Gesuchsteller die Möglichkeit erhalte, das Projekt entsprechend zu ändern. Ob diese Begründung zutrifft, ist fraglich.

In diesem Verfahren finden weder Einwendungs- noch Einspracheverfahren statt. Die Rechtmässigkeit der Bewilligung wird direkt im Rechtsmittelverfahren geprüft.

2.7.5 Rechtsmittelberechtigung

Aus den Umfragen ergibt sich, dass der Kreis der Einsprache- und Beschwerdeberechtigten reduziert und die rügespezifische Legitimation bzw. das interessenspezifische Rügeprinzip wieder eingeführt werden soll. Der Begriff des «praktischen Nutzens» sei zudem zu präzisieren.⁵⁴ Diese Forderung deckt sich in der Stossrichtung mit den Vorschlägen aus der Rechtsstudie.⁵⁵

a. Kreis der Interessierten

Im Baurecht ist in einer langjährig entwickelten Rechtsprechung zur Einsprache berechtigt, wer in einem bestimmten lokalen Umkreis zum Bauprojekt liegt oder aus dem Entscheid einen praktischen Nutzen ziehen kann. Im lokalen Umkreis von 100m zum Projekt ist jeder Eigentümer und jede Bewohnerin, zur Einsprache berechtigt, auch wenn er oder sie den Bau nicht sieht oder aus dessen Nutzung nicht gestört wird.

⁵¹ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 3.

⁵² Siehe dazu den Vorschlag in der Rechtsstudie Teil III. V. Ziff. 5.1.5.

⁵³ Mit dem Antrag auf Zustellung des künftigen Entscheids soll «sichergestellt werden, dass ein Bauherr rechtzeitig erfährt, wer allenfalls gegen das Bauvorhaben opponieren könnte.» (Ausführlich Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 4).

⁵⁴ Brütsc & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Empfehlung 2, S. 22.

⁵⁵ Rechtsstudie, Teil II. Ziff.2.

Die Entwicklung der Rechtsprechung ist aus verwaltungstechnischer Sicht verständlich. Wenn unzählige «Nachbarn» sich gegen ein Bauprojekt wehren, muss die Bewilligungsbehörde deren Legitimation nicht im Einzelfall abklären, soweit die Einsprechenden aus dem Umkreis von 100 m stammen. Eine besondere Betroffenheit ist nicht zu erforschen oder zu beweisen. Mit dieser Entwicklung der Rechtsprechung entstand jedoch innerhalb dieser definierten Kreise die Möglichkeit der Populärbeschwerde, eine Entwicklung, die zu hinterfragen ist.

Eine Einschränkung der Einsprache- und Rechtsmittelberechtigung wird ohne Zweifel dazu führen, dass weniger Personen die Unterlagen einsehen oder direkt Einwendungen machen. Es ist zu erwarten, dass mit dieser Einschränkung die Bewilligungsbehörde schneller zur materiellen Behandlung jener Einsprachen kommt, die vom Projekt direkt betroffen sind.

Die Einschränkung der Einspracheberechtigung wird Auswirkungen auf Quartierbewohner und Quartierbewohnerinnen haben, die sich bisher zum Schutz ihrer Wohnlage gegen ein Neubauprojekt oft zusammenschliessen und mit einer gemeinsamen Einwendung sich dem Projekt entgegenstellten. Als Verein organisiert, konnten sie ihr Argumente mit der egoistischen Verbandsbeschwerde vorbringen, sodass die Bewilligungsbehörde sich nicht mit jeder Berechtigung im Einzelfall auseinandersetzen musste. Auch war diese Beschwerdeart ein Schutz für die Vereinsmitglieder, die als Mieter oft nicht gegen den Eigentümer auftreten wollen oder können, wenn dieser Veränderungen an der Mietliegenschaft vornehmen will. Falls die Einspracheberechtigung effektiv eingeschränkt wird, werden die Vereinsmitglieder wieder einzeln intervenieren, was zu einem grossen Mehraufwand und zu Verzögerungen führen könnte.

Die Forderung nach Einschränkung der Rechtsmittelberechtigung richtet sich vor allem auf die weite bundesgerichtliche Auslegung des Begriffs der Interessierten.⁵⁶ Wie die Umfrage zeigt, werden Einsprachen häufig sowohl mit allgemeinen (z.B. Lärmschutz) als auch mit eigenen Schutzinteressen begründet (z.B. Verschattung).⁵⁷ Aus juristischer Sicht darf dieses Argument jedoch nicht dazu verwendet werden, um die Einspracheberechtigung grundsätzlich abzulehnen. Die vorgeschlagenen Einschränkungen der Einsprache auf die in ihren Interessen besonders betroffenen Privaten dient der Fokussierung des Berechtigtenkreises auf ihr zentrales Anliegen. Nicht betroffen und vorliegend nicht angesprochen sind die Einspracheberechtigung von Schutzverbänden und staatlichen Stellen.⁵⁸

Die Entwicklung der Rechtsprechung kann korrigiert werden, indem die Einspracheberechtigung wieder auf die besondere Betroffenheit des einzelnen zurückzuführen ist und damit auch im Baurecht die Einspracheberechtigung mit den anderen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens gleichgestellt werden.

Ob sich aus den Einschränkungen der Einspracheberechtigung der Nachbarn ein Zeitgewinn ergibt wird sich weisen müssen. Es ist an sich nicht die Abklärung der individuellen Betroffenheit, die eine bestimmte Dauer erfordern, sondern die materielle Prüfung der Einwendungen und der Rügen

⁵⁶ Rechtsstudie, Teil II. Ziff. 2.2.2.

⁵⁷ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Ziff. 4.1 S. 12

⁵⁸ Dazu Rechtsstudie, Teil II. Ziff. 2.3 und 2.4.

gegen das Projekt. Diese werden mit der Einschränkung der Einsprachemöglichkeiten nicht verkürzt.

b. Interessenbezogene Rügemöglichkeiten

Nach heutiger Praxis kann im Einsprache- und im Beschwerdeverfahren die Überprüfung des Bauvorhabens im Lichte all jener Rechtssätze verlangt werden, die sich rechtlich oder tatsächlich in dem Sinn auswirken, als dem Einsprecher ein praktischer Nutzen entsteht.⁵⁹ Er kann auch Rügen vorbringen, die sich nicht zwingend aus seiner besonderen Betroffenheit ergeben.

Diese ausgedehnte Rügemöglichkeiten verlängern das Verfahren, ohne konkrete privaten Interessen zu berücksichtigen. Es ist aber nicht die Aufgabe der Privaten, die Interessen der Öffentlichkeit zu verteidigen und so den Verwaltungsstellen zu Hilfe zu eilen.

Die Forderung steht im Raum und wird durch die Umfrageergebnisse bestätigt: Die Einsprache- und Beschwerdemöglichkeiten sind auf den Schutz der besonderen Betroffenheit zu konzentrieren, auch rügespezifische Legitimation⁶⁰ genannt. Dies entspricht der heutigen Praxis im allgemeinen Verwaltungsverfahren, wurde aber im Baurecht ausgedehnt.

Die Einschränkung der Rügen auf die konkret betroffene Interessenlage des Einsprechenden gilt als wichtiges Element der Beschleunigung. Es ist denkbar, dass bei Grossüberbauungen verschiedene Bewohner oder Anwohner ähnliche Vorbehalte vorbringen, die sie je direkt betreffen. Dies kann beispielweise die Lärmsituation oder die Wohnhygiene sein, also Güter, welche die öffentliche Hand von Amtes wegen schützen müsste. Die Behandlung dieser Einsprachen wird wohl einen grösseren (administrativen) Aufwand erfordern. Die materiellen Anliegen werden bei allen Einspracheberechtigten aber ähnlich vorliegen, sodass die Entscheide inhaltlich deckungsgleich sein können. Die effektive Beschleunigung ist durch die Wiedereinführung des interessenspezifischen Rügeprinzips somit insgesamt nicht gefährdet.

Wirkung hat die Einschränkung der Rügen aber auf jeden Fall, weil Privatperson Kriterien oder Verletzungen des öffentlichen Interesses nicht mehr vorbringen können.

Mit den Einschränkungen auf das konkret betroffene Interesse werden die Nachbarn den Schutzverbänden gleichgestellt, die in ihren Rügemöglichkeiten durch das Gesetz auf ihre Verbandsinteressen eingeschränkt sind.⁶¹

2.7.6 Entscheid der Rechtsmittelbehörde

a. Einleitung

Im Verfahren zum Entscheid können einzelne juristische Schwellen, die Potenzial für Verzögerungen haben, überwunden werden. Hervorzuheben sind die Verfahrensleitung und die Fragen zur Entscheidungsart. Wichtig ist auch die Frage der Kostenverteilung.

⁵⁹ Ausführlich Rechtsstudie, Teil II. Ziff. 3.2.

⁶⁰ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Empfehlung 2, S. 22.

⁶¹ Dazu Rechtsstudie, Teil II. Ziff. 2.3.

Der Vorschlag im Expertenworkshop, Rechtsmittelentscheide seien nur zu begründen, wenn die Parteien dies beantragen, fand keine Unterstützung und wird nicht zur Umsetzung empfohlen. Vorgaben über den Umfang der Begründung können in der Tat nicht allgemein festgelegt werden. Dies ist dem Einzelfall zu überlassen.

Rechtsmittel haben im Verwaltungsverfahren in der Regel aufschiebende Wirkung. Der Entscheid kann nicht umgesetzt oder genutzt werden, solange dieser Aufschub gilt. Im Einzelfall kann diese Wirkung von der Rechtsmittelbehörde entzogen werden. Vor Verwaltungsgericht ist es in der Regel umgekehrt. Der Aufschub der Rechtskraft kann bis zum letzten Entscheid Jahre dauern und die erstinstanzlich erteilte Bewilligung aussetzen. Zur Beschleunigung soll grundsätzlich den Rechtsmitteln die aufschiebende Wirkung entzogen werden. Der Bauherr kann mit dem Bau beginnen in der Hoffnung, die Beschwerde sei nicht erfolgreich. Er muss und kann das Risiko einschätzen, insbesondere weil Rechtsmittel oft chancenlos sind.⁶²

b. Die Verfahrensleitung

Allenfalls ungenügende Schritte im Verfahren oder unerklärliche Verzögerungen, wie etwa überzählige oder überlange Vernehmlassungen und Stellungnahmen der Gegenpartei oder der Vorinstanz, überbordende Zusatzabklärungen, Akzeptanz unaufgefordert eingereichter Dokumente nach Abschluss des Beweisverfahrens oder unnötige Fristverlängerungen sind im Einzelfall durch Rechtsverzögerungsbeschwerde oder Aufsichtsbeschwerde zu beanstanden.⁶³

Mit dem Ziel, dass das Verfahren beschleunigt werden kann, soll die Verfahrensleitung den Bedarf an Unterlagen und Beweisdokumenten beurteilen und, wenn sie als genügend angesehen werden, das «Beweisverfahren» offiziell schliessen. Ab diesem Moment sind zusätzlich nachgereichte Unterlagen nicht mehr zu akzeptieren. Dieser formelle Abschluss des Beweisverfahrens wird im Privatrecht strikte eingehalten und könnte auch im Verwaltungsverfahren nutzbar gemacht werden.

Weiteren Pflichten der Verfahrensleitung können kaum allgemeinverbindlich festgelegt werden, sodass sich gesamtschweizerische Rechtsgrundlagen im Moment erübrigen.

c. Vorzug reformatorischer Entscheide

Die Rechtsmittelbehörde kann auf das Rechtsmittel nicht eintreten und damit den Rechtsstreit (vorläufig) schnell beenden.⁶⁴ Wird die Beschwerde abgelehnt, bleibt der angefochtene Entscheid, rechtskräftig und wird unter Vorbehalt des Weiterzugs an eine höhere Instanz rechtsverbindlich. Heisst die Rechtsmittelbehörde den Rekurs gut, kann sie die Verfügung aufheben und an die Vorinstanz oder die Gemeinde mit Anweisungen zurückweisen (kassatorischer Entscheid) oder in der Sache selbst entscheiden (reformatorischer Entscheid).⁶⁵

Ein reformatorischer Entscheid wird die Rechtsmittelbehörde mehr belasten, das ist nicht zu verkennen. Sie wird aber den sachrichtigen Entscheid in der Regel sofort fällen können, da die Beteiligten im Moment des Entscheides über alle Sachgrundlagen und deren Rechtsinterpretation

⁶² Zum ganzen Rechtsstudie, Teil II. Ziff. 4.1

⁶³ Dazu Rechtsstudie, Teil V. Ziff. 3.

⁶⁴ Rechtsstudie, Teil II. Ziff. 3.1.

⁶⁵ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 3.4.4.

verfügen. Eine Rückweisung an die Vorinstanz (Kassation) leitet dort gleichsam ein neues Verfahren ein, wodurch eine Verzögerung offensichtlich ist.

d. Kostenregelung

Die Postulate von Ständerätin Andrea Gmür und Nationalrat Leo Müller empfehlen, einseitige Kosten- und Risikoverteilung bei Einsprachen und Rekursen zu korrigieren.⁶⁶ Ursprung der Diskussionen ist ein Urteil des Bundesgerichts zum Recht des Kantons Jura, das als Verursacher einer Einwendung den Baugesuchsteller bezeichnete und deshalb die Einsprecher aus der Pflicht nahm.⁶⁷ Immerhin wies das Bundesgericht bereits damals auf mögliche Ausnahmen hin. Aus der Umfrage geht hervor, dass eine Korrektur der Kosten- und Risikenverteilung für sinnvoll erachtet wird, um sogenannte „missbräuchliche« Einsprachen zu verhindern.⁶⁸

Soweit die Verwaltung hoheitlich tätig werden muss, weil Parteien Anträge stellen, kann eine Gebühr verlangt werden. Wer einen Antrag auf Zustellung des künftigen Entscheides stellt oder Einsprache gegen eine erteilte Verfügung erhebt, löst als Partei eine staatliche Handlung aus, die der Gebührenpflicht unterstellt werden kann. Dies muss auch für Einwendungen gelten, die vor dem Verfügungsentscheid zu machen sind. Sind diese Einwendungen Voraussetzung für die Teilnahme am weiteren Verfahren, wird die Einsprecherin bzw. der Einsprecher zur Partei mit Rechten und Pflichten, inkl. Gebührenpflicht.

Solange das Einwendungsverfahren beibehalten wird und die angedeuteten Ausnahmen wirkungslos sind, die Rechtsprechung des Bundesgerichts aber keine Präzisierung vornimmt, könnte für das Bauverfahren eine Regelung im RPG vorgesehen werden. Dies würde dann auch der Empfehlung aus der Umfrage entsprechen.⁶⁹

2.7.7 Erkenntnisse und Empfehlungen zu den Einwendungs-/Einsprache-/Anzeigeverfahren

a. Erkenntnisse

Die Umfrage zeigt, dass die Strategie, «mit der Schrotflinte ins Dunkle» zu schießen in der Hoffnung, dass das eine oder andere Argument verfängt, sehr häufig genutzt wird, um Projekte zu verzögern oder zu verhindern.⁷⁰ Diese Einschätzung der Zielungenauigkeit trifft dann zu, wenn ein Rechtsmittel vor dem Bewilligungsentscheid und nur aufgrund der Baugesuchsunterlagen ergriffen werden muss, also bei der Einwendung. In diesem Fall liegt die Ungenauigkeit am System.

Bei der förmlichen Einsprache und auch beim Antrag auf Zustellung des Entscheides kann diese Strategie nicht greifen, weil im Zeitpunkt der Anfechtung der massgebliche Sachverhalt und die rechtliche Beurteilung im gefällten Entscheid vorliegen.

⁶⁶ Brütsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Empfehlung 3, S. 22.

⁶⁷ Siehe die Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 5.1.2.

⁶⁸ Brütsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Empfehlung 3, S. 22.

⁶⁹ Brütsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Empfehlung 3, S. 22.

⁷⁰ Brütsch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Ziff. 4.1, S. 12.

b. Empfehlungen

Der Systemfehler kann behoben werden, wenn auf das Verfahren vor der Baubewilligung verzichtet wird und als erstinstanzliches Verfahren ausschliesslich das formelle Einspracheverfahren oder das Verfahren auf Antrag der Entscheidzustellung bestimmt wird.⁷¹ Der Verzicht auf das Einwendungsverfahren (vor dem Bauentscheid) mit der Folge, dass nur noch Rekurse nach Bauentscheid möglich sind, wird von den Befragten, insbesondere den Juristen, allerdings als wenig wirksam eingeschätzt.

Grundsätze dieser Verfahren können so gestaltet werden, dass weitere Anliegen der Umfrageteilnehmer aufgenommen werden:

- Das Einspracheverfahren soll sich an eine Fachbehörde richten, die die angefochtene Verfügung umfassend beurteilt und deren Inhalt neu festlegt.
- Die Fachbehörde könnte die Behörde sein, die die Verfügung erlassen hat. Denkbar und sinnvoll wäre jedoch eine übergeordnete Fachbehörde der Verwaltung (z.B. eine kantonale Stelle gegen Gemeindebewilligung) oder im Idealfall eine verwaltungsunabhängige Instanz mit baurechtlichem Fachwissen, wie etwa eine Baurekurskommission oder ein Baurekursgericht.
- Das Einspracheverfahren wäre das erstinstanzliche Verfahren, dessen Ergebnis anschliessend beim Verwaltungsgericht (zweite Instanz) angefochten werden könnte
- Die Vorteile des Einwendungsverfahrens, etwa die formlose Möglichkeit zum Verhandeln und Kompromisse schliessen, sollen ins neue Verfahren aufgenommen werden. Ein Einigungsversuch wäre Pflicht.
- Das Verfahren soll zwingend unter der Leitung der Rechtsmittelbehörde eine Vermittlungslösung suchen. Dem Kanton wäre es freigestellt, wer diese Vermittlung leiten soll.

2.8 Behördenorganisation

Planen der räumlichen Nutzung und Bewilligen eines Projekts sind Behördenpflichten.⁷² Auch die Überprüfung der beschlossenen Nutzungsordnung oder Bauberechtigung ist der staatlichen Behörde vorbehalten; Schiedsgerichte sind im Bauverfahren nicht vorgesehen.

Zwei Aspekte der Behördenorganisation wirken sich auf das Bewilligungsverfahren aus: die Organisation der Fachberatung und die Organisation der Bewilligungsinstanzen.

2.8.1 Organisation der Fachberatung

Planen und bauen ist ein Anliegen vor allem der Privatwirtschaft und bedarf der Zustimmung der Behörden. Eine Zusammenarbeit ist unabdingbar. Aus Gründen der möglichen Befangenheit, die

⁷¹ Rechtsstudie, Teil IV. Ziff. 2.6.

⁷² Dazu oben Ziff. 3.2

ein Verfahren verlängert, ist die Beratung und die hoheitliche Bewilligung bzw. Überprüfung getrennt zu organisieren.⁷³

Die Beratung ist vor allem vor dem Einreichen eines Baugesuchs umfangreich zu gewähren.

2.8.2 Planen und Bewilligen als Behördenpflicht

Das Übel im Bewilligungsverfahren wird – auch – in den mehrstufigen Rechtsmittelinstanzen gesehen. In der Regel wird gegen eine Verfügung Einsprache oder Einwendung gemacht. Gegen den Entscheid ist anschliessend ein Rekurs an einer Verwaltungsbehörde, zeitweise an den Regierungsrat, und schliesslich eine Beschwerde ans Verwaltungsgericht möglich.

Diese mehrfache Überprüfung dient der Rechtssicherheit nicht, wenn alle Behörden die gleichen Aspekte beurteilen oder wenn sie sich aufgrund der Gemeindeautonomie in der Beurteilung zurückhalten.⁷⁴ Es macht deshalb Sinn, die Behördenvielfalt zu kanalisieren.

Der Vorschlag, eine Verfügung direkt beim Verwaltungsgericht anzufechten und dadurch eine bis zwei Instanzen einzusparen, fand bei den Experten und auch bei der Umfrage kein Gehör. Es wurde vor allem auf die Mehrbelastung der Verwaltungsgerichte verwiesen und vermerkt, dass sich diese künftig mit Kleinstproblemen und «Lappalien» befassen müssten. Diese Kritik ist in ihrer Absolutheit nicht berechtigt, weil sich ja auch das Verwaltungsgericht so organisieren kann, dass nicht jedes Dossier den gleichen Behandlungsweg nehmen muss und «einfachere» Fälle durchaus im Schnellverfahren beurteilt werden können. Auch die Umfrageteilnehmenden erkannten auf der Prozessebene das Potenzial von Triage-Massnahmen.⁷⁵

Der Vorschlag verzichtet deshalb auf die ursprüngliche Absicht, will aber das zweistufige Verfahren grundsätzlich strikter geregelt haben: Als Minimum sollte das Bundesrecht deshalb verlangen, dass eine Verfügung zunächst im Einspracheverfahren im Sinne der ersten Instanz mit voller Kognition überprüft wird und die Streitsache anschliessend ans Verwaltungsgericht weitergezogen werden kann. Das Verwaltungsgericht würde die Entscheide und Verfügungen nach den Vorgaben des Bundes- und des kantonalen Recht mit voller Kognition überprüfen, womit dem Bundesrecht genüge getan werden könnte. Eine Kognitionseinschränkung des Verwaltungsgerichts ist nur zulässig, wenn konkrete Interessen der öffentlichen Hand eine Zurückhaltung erfordern

Die erste Instanz könnte die verfügende Verwaltungseinheit oder eine übergeordnete Einheit oder am besten eine verwaltungsunabhängige Einheit sein. Eine zweite Verwaltungsinstanz, insbesondere der Regierungsrat, soll sich nicht mehr mit der Streitfrage befassen müssen. Damit könnte erfahrungsgemäss immerhin ein halbes Jahr bis zu mehr als einem Jahr Zeit gespart werden.

Beschwerdeberechtigungen und Parteirechte im Verfahren sollen mit diesen Änderungsvorschlägen nicht eingeschränkt sein.

2.9 Ansätze zur Bekämpfung des Rechtsmissbrauchs

⁷³ Dazu Rechtsstudie, Teil V, Ziff. 4.1.2.

⁷⁴ Siehe dazu Rechtsstudie, Teil III, Ziff. 3.2 und 3.4.

⁷⁵ Brütisch & Zimmerli. 2025.Grundlagenbericht AP2, Ziff. 4.1, S. 15.

Rechtsmittel dürfen nicht missbräuchlich eingesetzt werden. Darin sind sich alle am Bewilligungsverfahren Interessierten einig. Wie der Rechtsstudie zu entnehmen ist,⁷⁶ ist das Ergreifen von Rechtsmitteln grundsätzlich zulässig, ohne Rücksicht auf einen Schaden.

Insbesondere der Rechtsmissbrauch kann nicht mit klaren Grenzen erfasst werden. Es müssen deshalb die äussersten Schranken bestimmt werden, wo der Rechtsmissbrauch von Gesetzes wegen vorliegt und sich die Parteien nicht aus dem definierten Missbrauch stehlen können. Zudem müssen allgemeine Sachverhalte bestimmt werden, bei denen im Einzelfall ein Rechtsmissbrauch zu prüfen ist. Denkbar ist etwa, wenn eine Einsprache gemacht wird, obwohl die Einspracheberechtigung fehlt. Schliesslich ist auch die vertragliche Situation im Umfeld eines Projekts zu klären und die Vertragsfreiheit zu begrenzen, wenn Handlungen vermutlich missbräuchlich sein könnten.

Es ist nicht einfach, Missbräuche speziell für die Baubewilligungsphase festzulegen. Sie unterscheiden sich nicht wesentlich von anderen Handlungen, die krass gegen Treu und Glauben verstossen, oder die gar so schwer wiegen, dass sie als Nötigung und Erpressung dem Strafrecht unterliegen. Immerhin ist es denkbar, die beiden erwähnten Strafbestimmungen so neu zu definieren, dass sie im Bauverfahren wirken (was heute kaum der Fall ist).

Aus der Rechtsstudie und auch aus der Umfrage sind nur wenige Vorschläge zur Verhinderung oder nachträglicher Bestrafung von Missbräuchen zu folgern, die nicht bereits in allgemeiner Weise vorliegen. Immerhin könnte die klaren Fälle des Missbrauchs bezeichnet werden, wie etwa bei fehlender Einspracheberechtigung, Vereinbarungen über Geldzahlungen, die den Aufwand des Beschwerdeführers für Abklärungen und Redaktion übersteigen. Zudem könnte die Schadenersatzpflicht⁷⁷ ausdrücklich als Folge des Missbrauchs festgelegt werden.

Der Aktionsplan Wohnungsknappheit hat die im Ansatz angesprochenen Schwierigkeiten offensichtlich erkannt. Mit der Massnahme B2.2 sind deshalb das ARE und die BPUK beauftragt, mittelfristig ein juristisches Gutachten zur Frage erstellen zu lassen, wie offensichtlich missbräuchliche Einsprachen reduziert werden können, ohne dass dabei der Rechtsschutz in Frage gestellt wird.

2.10 Empfehlungen aus juristischer Perspektive

Die besprochenen Verfahrensabschnitte können durch gesetzliche Regelungen effizienter gestaltet werden, um der Beschleunigung gerecht zu werden. Die Empfehlen sind Denkanstösse und bedürfen noch der Diskussion.

A. Zur Kompetenzaufteilung Bund – Kantone

Nach Art. 75 BV legt der Bund Grundsätze der Raumplanung fest; die Kantone sind für die Umsetzung verantwortlich. Die fachbezogenen raumwirksamen Verfassungsregelungen (Bahn, Strassen, Hochspannungsleitungen, Militärbauten, Landwirtschaft usw.) erweitern die Kompetenzen des Bundes.

⁷⁶ Rechtsstudie Huser, Teil VI. Ziff. 2.

⁷⁷ Konkrete Hinweise auf Möglichkeiten bei Rechtsstudie Huser Teil VI. Ziff. 4.2.

Die Erteilung von Baubewilligungen und die Überprüfung dieser Entscheide sind Umsetzungsaufgabe in der Kompetenz des Kantons. Es ist aber anerkannt, dass sich die Grundsätze nicht nur auf inhaltliche Vorgaben, sondern auch auf die Organisation und die Verfahren auf kantonaler Ebene beziehen. Grundsatzregelungen und Empfehlungen sich zulässig, soweit das kantonale Verfahrensrecht nicht von Grund auf verändert wird.⁷⁸

Das Raumplanungsgesetz enthält bereits mehrere Bestimmungen, die in den kantonalen Verfahrensablauf (Planungsvorgehen, Koordination, Fristen usw.) oder in die Organisation (minimale Rechtsmittel, Genehmigungen, Fachbehörden) einwirken. Die nachfolgenden Empfehlungen erscheinen aufgrund einer groben Beurteilung der Zuständigkeiten im Rahmen der Verfassungskompetenzen zu liegen.

B. Vorschläge zur Ressourcenbeschaffung

- (1) Das digitale Baubewilligungsverfahren soll obligatorisch sein (als Verfahrensgrundsatz).
- (2) Art. 14 Abs. 1bis GeoIG (neu) Die Kantone sind verpflichtet, den Datenbezug innerhalb ihrer Verwaltung zu organisieren und vorhandene Informationen (Geobasisdaten) den Baubewilligungsstellen und anderen staatlichen Stellen zur Verfügung zu halten.

Ratschlag an die Kantone: Die Kantone unterstützen die Bewilligungsbehörden und die Rechtsmittelbehörden mit den erforderlichen technischen Möglichkeiten und informieren über die neuen Entwicklungen im Bereich der digitalen/künstlichen Intelligenz.

C. Vorschläge zur Beschleunigung im Planungsverfahren

- (3) Demokratische Rechte in der Planung (neuer Art. 2 Abs. 4 RPG):
 - erster Satz: Planungsinitiativen zur Veränderung oder Erhaltung des Raums, die eine umfassende Interessenabwägung nicht zulassen, sind nicht zulässig.
 - zweiter Satz : Initiativen mit allgemeinen Anregungen sind zulässig, wenn sie ein allgemeines öffentliches Interesse zur Diskussion stellen.
- (4) Sondernutzungsplanungen und Innenverdichtung (3 Änderungen RPG-Bestimmungen und ein Prüfungsvorschlag an die Kantone):
 - Art. 14 Abs. 3 RPG (neu): Grundnutzungszonen nach Art. 15 RPG sind durch Sondernutzungsplanungen zu ergänzen. Sie können von der Grundnutzung abweichen, wenn dadurch der Innenverdichtung gedient ist.
 - Art. 33 Abs. 2 RPG (ergänzt): Das kantonale Recht sieht wenigstens ein Rechtsmittel vor gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf dieses Gesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen; Sondernutzungsplanungen sind davon ausgenommen.
 - Art. 33 Abs. 3 (neu): Einsprachen und Rechtsmittel gegen Sondernutzungspläne sind ausgeschlossen, wenn bei der Grundnutzung der Umfang der Sondernutzungsplanung bereits sachlich angekündigt war (Variante: nachdem der Rechtsschutz bereits bei der Grundnutzung ausgeübt werden konnte).

⁷⁸ Waldmann/Hänni, Art. 33 N 1.

- *Prüfung* der Frage durch die Kantone: Sollen Sondernutzungsplanungen in der Bauzone auch ohne spezielle Vorzüge möglich sein und wie könnten sie für die Stärkung der Innentwicklung eingesetzt werden?

- (5) Rekursfristen (Art. 33 Abs. 2bis RPG neu): Rekurs- und Beschwerdefristen sind in der Regel auf 30 Tagen festzusetzen; Abweichungen sind im Einzelfall möglich, wenn triftige Gründe vorliegen.
- (6) Rechtsmittel Art. 33 Abs. 5 RPG (neu): Die Rechtsmittel gegen Entscheide der Nutzungsplanung und gegen deren Genehmigungen sind in einem koordinierten Verfahren zu vereinigen und in einem einzigen Beschwerdeentscheid zu beurteilen.

Prüfungsvorschlag: Es ist zu prüfen, wie weit Einsprachen und Rechtsmittel gegen Sondernutzungspläne nötig und sinnvoll sind, insbesondere ob die Rügen nicht bereits in der Grundnutzungsordnung einzubringen sind.

D. Vorschläge zur Beschleunigung im Baubewilligungsverfahren

- (7) Behandlungsfristen: Der Bund verpflichtet die Kantone zu Massnahmen, wenn die bundesrechtlich erforderlichen Behandlungsfristen (Art. 25 Abs 1bis RPG) nicht beachtet werden. Er erlässt übergangsrechtliche Ersatzlösungen.
- (8) Priorisierung der Verdichtungsinteressen (neue Regelung im RPG): Besteht im Baubewilligungsverfahren Spielraum für eine Interessenabwägung, kommt den Interessen der inneren Verdichtung Vorrang zu.
- (9) Keine Gerichtsferien in den Baurechtlichen Verfahren: Verwaltungsinterne oder gerichtliche Behörden, sind nach Verwaltungsregeln organisiert und funktionieren während des ganzen Jahres. Ihre Tätigkeit hängt nicht von klimatischen Bedingungen ab. Gerichtsferien bedeuten für sie aber auch für professionelle Vertretungen längere Bearbeitungsfristen. Sie widersprechen dem Beschleunigungsgebot; sachliche Gründe dafür sind nicht erkennbar.

E. Beschleunigung im Rechtsmittelverfahren (Vorschläge zur Anpassung des Bundesrechts)

(10) Neues (exklusives) Einspracheverfahren

- Einwendungsverfahren vor der Bewilligungsverfügung sind durch ein Einspracheverfahren gegen die erteilte Bewilligung zu ersetzen
- Im neuen Einspracheverfahren ist eine Einigungsverhandlung Pflicht.
- Nach der Einigungsverhandlung ist das Beweisverfahren offiziell zu schliessen und weitere Unterlagen können nur nach den Regeln der Noven ins Verfahren eingebracht werden.
- *Hinweis zu den Kosten:* Solange das Einwendungsverfahren nicht durch ein Verfahren abgelöst ist, das in Kenntnis der Baubewilligung eingeleitet wird, muss die Rechtsprechung des Bundesgerichts präzisiert werden. In der Zwischenzeit bedarf es eine Übergangs-Regelung im RPG.

- (11) Einsprachen, Beschwerden und Rekurs gegen Planungsentscheide und gegen Baubewilligungen haben keine aufschiebende Wirkung. Um eine gütliche Einigung zu fördern, kann im Einzelfall mit Zustimmung der Parteien die aufschiebende Wirkung wieder hergestellt werden.

- (12) Bereinigung privater Eigentumsbeschränkungen (neue Bestimmung im RPG): Die Kantone haben den Vollzug von Art. 976c ZGB zu regeln. Solange sie keine Regeln erlassen haben, gilt eine Ersatzregelung des Bundesrates.

F. Vorschläge zur Behördenorganisation

- (13) Doppelter Instanzenzug (Regelung im RPG in drei Absätzen):

- 1) Planungsrechtliche und baurechtliche Entscheide werden innerkantonale durch zwei Instanzen überprüft.
- 2) Die erste Instanz beurteilt die Einsprache gegen die Verfügung und Entscheide mit umfassender Kognition und entscheidet neu. Sie kann die Behörde sein, die die Bewilligung beurteilt und die Verfügung erlassen hat, eine andere kantonale oder kommunale Verwaltungsstelle oder eine verwaltungsunabhängige Baurekurskommission.
- 3) Die zweite und kantonale letzte Instanz beurteilt den Einspracheentscheid unter dem Aspekt der Gesetzmässigkeit und in Beachtung der Gemeindeautonomie. Die zweite Instanz ist eine verwaltungsunabhängige Baurekursbehörde oder das Verwaltungsgericht.

G. Ansätze zur Bekämpfung des Rechtsmissbrauchs

- (14) Ergänzung des RPG: Art. 33bis RPG (neu) Missbräuchliche Einsprache:

- 1) Eine Einsprache oder das Ergreifen eines anderen Rechtsmittels, ist missbräuchlich, wenn die Einspracheberechtigung nicht gegeben ist.
- 2) Eine Einsprache ist missbräuchlich, wenn Geldzahlungen abgemacht werden, welche die Aufwendungen für die Einsprache übersteigen.
- 3) Missbräuchliches Verhalten führt zu einer Schadenersatzpflicht nach den (modifizierten) Vorgaben des Verantwortlichkeitsgesetzes des Bundes.
- 4) Vereinbarungen zwischen Bauherrschaften und potenziellen Einsprechenden sind der Baubewilligungs- bzw. der Rechtsmittelbehörde zu melden; sie können als ungültig erklärt werden.

- (15) Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches

- Der Rechtsmissbrauch durch Einsprachen in baurechtlichen Angelegenheiten ist im Strafgesetzbuch gesamtschweizerisch einheitlich neu zu regeln:
- Das Androhen oder Ergreifen eines offensichtlich aussichtslosen Rechtsmittels im Bau- und Planungsverfahren ist als Erpressung im Schweizerischen Strafgesetzbuch zu definieren.

3. Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Befragung von Bauherren, Juristen und Planenden

Autoren: Dr. Christian Brüttsch und Dr. Joëlle Zimmerli

3.1 Fragestellung, Methode, Rücklauf

Um die «Grundlagen und den Wissensstand über die Verbreitung sowie die Art und Weise von Einsprachen und ihre Wirkung auf den Bewilligungsprozess von Bauvorhaben zu verbessern»⁷⁹ wurden im Arbeitspaket 2 (AP2) Wohnungsproduzenten (Bauherren, Entwickler und Architektinnen), Baujuristen und Fachexpertinnen aus der öffentlichen Verwaltung und der Planung zu folgenden Themen befragt:

- Streitthemen und Forderungen, die als «missbräuchlich» verstanden werden können und primär auf die Verzögerung oder Verhinderung von Wohnbauprojekten abzielen.
- Auswirkungen von informellen Forderungen, Einsprachen und Rekursen auf Bewilligungsverfahren und Bauvorhaben.
- Handlungsansätze und Hürden für die Früherkennung und Verhinderung von «missbräuchlichen» und opportunistischen Einsprachen.
- Handlungsansätze und Hürden für die Beschleunigung von Planungs- und Bewilligungsverfahren.

Die empirische AP2-Studie ergänzt die juristische AP1-Rechtsstudie inhaltlich und methodisch. Die Thesen aus dem AP1-Experten-Workshop vom 16. Januar 2025 wurden weiterentwickelt und in einen Fragebogen integriert, der Wohnungsproduzenten, Baujuristen und Fachexperten die Möglichkeit gab, unterschiedliche Herausforderungen und Handlungsansätze einzuschätzen und anhand ihrer Erfahrungen darzulegen, wie opportunistische Einsprachen und Rekurse von Verdichtungsgegnern und NIMBYs zur Verhinderung und Verzögerung von Wohnbauprojekten genutzt werden.⁸⁰

Die Teilnehmenden für die Online-Befragung wurden in einem Schneeballverfahren und über verschiedene Verbände rekrutiert. Die Erkenntnisse aus den 440 vollständig ausgefüllten Fragebögen sind daher nicht repräsentativ, aber aussagekräftig: die 230 Wohnungsproduzenten, die an der Befragung teilgenommen haben, waren in den letzten 10 Jahren persönlich an der Planung von durchschnittlich 600 Wohnungen beteiligt. Die 103 Baujuristen haben im Durchschnitt 50 Einsprachen und 33 Rekurse begleitet. Von den 93 Fachexperten haben 69% Führungs- oder Projektverantwortung, 41 arbeiten in kommunalen oder kantonalen Verwaltungen.⁸¹

3.2 Ergebnisse und Erkenntnisse

Die Befragung zeigt, dass Einsprachen und Rekurse die grössten, aber nicht die einzigen Hürden für die Bereitstellung von Wohnraum sind. Die Wohnraumentwicklung leidet auch an den aufwändigen Abklärungen vor der Baueingabe, den hohen Anforderungen an die Planung und personenabhängigen Verfahren.

⁷⁹ Aktionsplan Wohnungsknappheit, Runder Tisch vom 13. Februar 2024, Massnahme B2.1

⁸⁰ Ausführliche Beschreibung: Brüttsch, C., Zimmerli, J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten, Bern.

⁸¹ dito.

Es gibt einen breiten Konsens unter Wohnungsproduzenten, Juristen und Fachexperten, dass die ohnehin komplexen Planungsprozesse besser vor missbräuchlichen und opportunistischen Einsprachen und Rekursen geschützt werden könnten, und dass es verschiedene Ansätze gibt, Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beschleunigen.

Nachfolgend werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Befragung kurz zusammengefasst.

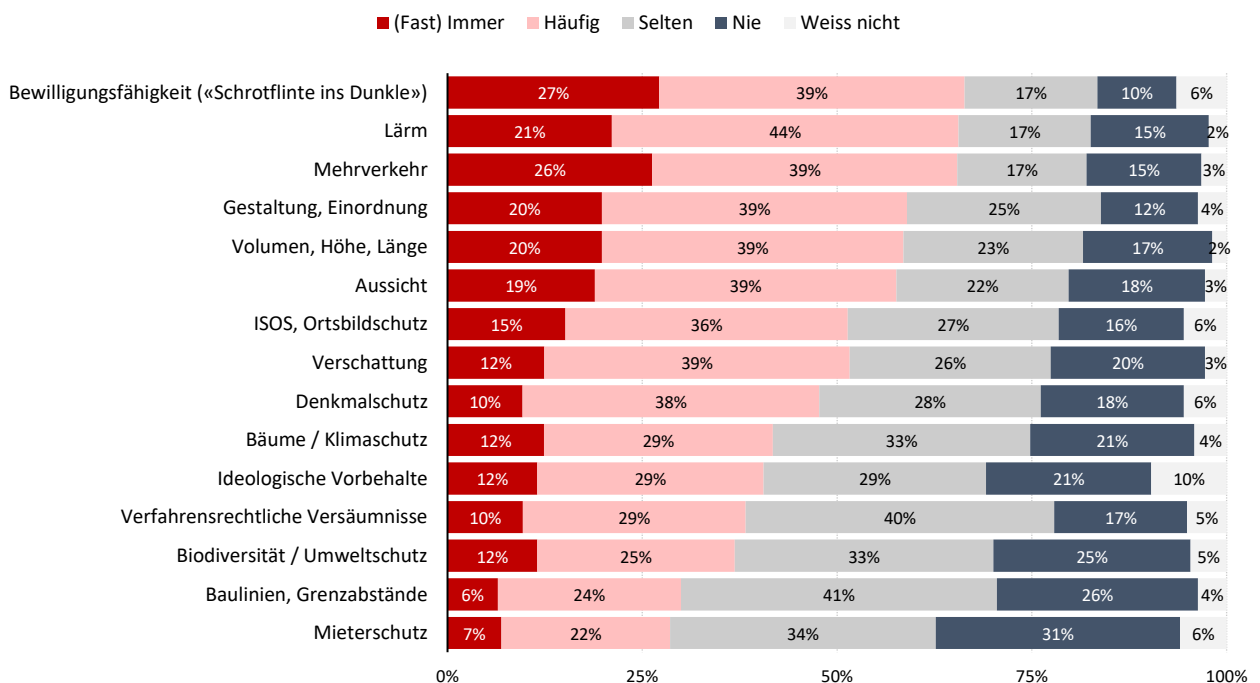
3.2.1 Es gibt ein erprobtes Repertoire an Streitthemen

Verdichtungsgegner und NIMBYs haben in der Schweiz leichtes Spiel: Es gibt ein erprobtes Repertoire an Streitthemen, mit denen opportunistische Einsprachen und Rekurse legitimiert werden. Die Begründungen, die aus Sicht der Wohnungsproduzenten «häufig» oder «(fast) immer» für die Verzögerung oder Verhinderung von Wohnbauprojekten genutzt werden, lassen sich wie folgt kategorisieren (Abb. 1⁸²):

- Opportunistische Bedenken zur Bewilligungsfähigkeit, die Einsprechenden und ihren Rechtsanwälten ermöglichen, «mit der Schrotflinte ins Dunkle zu schiessen».
- «Passepartout»-Begründungen, die in Innenverdichtungsprojekten fast immer greifen, wie z.B. der Lärmschutz (der inzwischen mit der Revision des USG gelockert wurde), ISOS oder der Mehrverkehr.
- «Schattenjury»-Bedenken, mit denen Lösungen hinterfragt werden, die in qualitätssichernden Verfahren entwickelt und plausibilisiert wurden, wie z.B. die Gestaltung, die städtebauliche Einordnung oder das Volumen, die Höhe oder die Länge einer Baute.

Abb. 1: Begründungen für die Verzögerung bzw. Verhinderung von Wohnbauprojekten

N=218; Die Frage «Wie häufig werden folgende Einsprachebegründungen zur Verzögerung / Verhinderung von Wohnbauvorhaben genutzt?» wurde nur Eigentümern, Entwicklern, Baufirmen und Architekten gestellt



⁸² Aus Darstellungsgründen wurden gewisse Frage-Optionen in den Grafiken abgekürzt. Für die vollständigen Texte: Brüttsch, C., Zimmerli, J. (2025). Rechtsmittelsysteme im öffentlichen Baurecht: Erkenntnisse aus der Befragung von Wohnungsproduzenten, Juristen, Planern und Fachexperten, Bern: Anhang A.

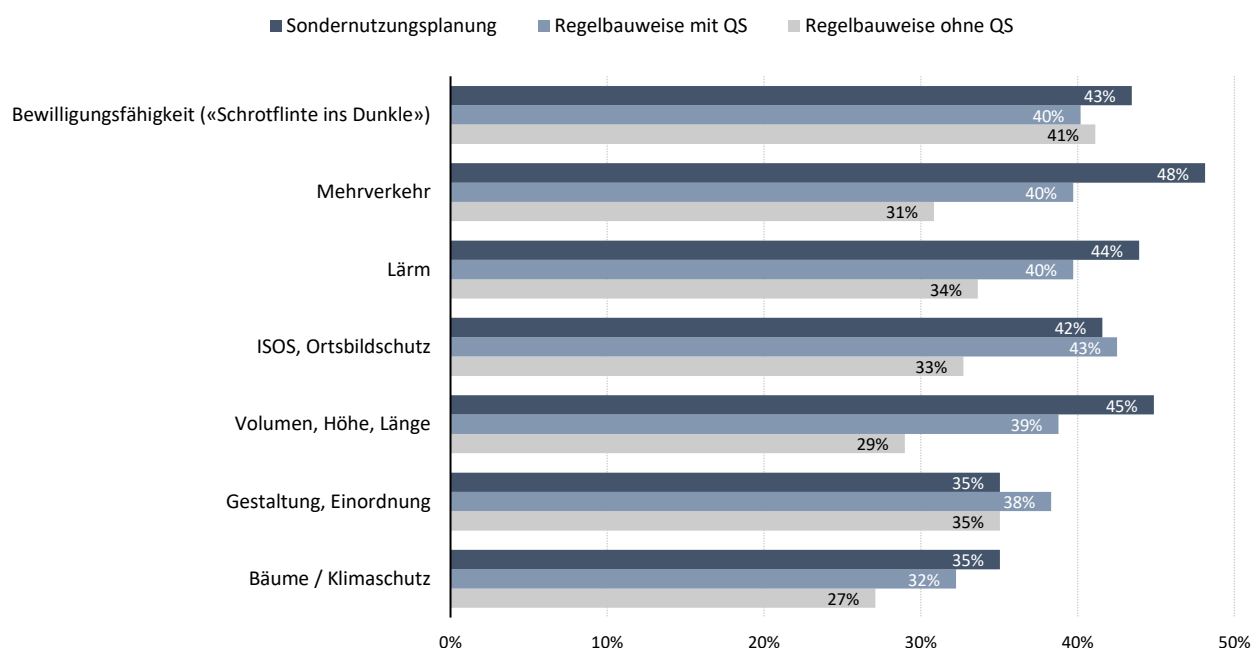
Die Streitthemen werden in AP1 nicht explizit thematisiert. Die Rechtsstudie betont aber, dass es «nicht Aufgabe der Privaten [ist], die Interessen der Öffentlichkeit zu vertreten», und dass die Wiedereinführung der rügespezifischen Legitimation verhindern würde, dass Privatpersonen Einsprachen mit öffentlichen Interessen begründen können.⁸³ Damit wäre ein signifikanter Teil des «Pas-separtout»-Repertoires nur noch Verbänden und dem Staat vorenthalten.

3.2.2 Qualitätssichernde Verfahren in der Planung haben zu wenig Gewicht

Innenentwicklung ist anspruchsvoll und erfordert in der Planungsphase sorgfältige Interessens- und Güterabwägungen. Mit qualitätssichernden Verfahren wie Studienaufträgen oder Architekturwettbewerben, die im Rahmen von Sondernutzungsplanungen oder bei grösseren Wohnbauprojekten in der Regelbauweise durchgeführt werden, werden Lösungsansätze von Fachpersonen ausgelotet und ausgehandelt. Qualitätssichernde Verfahren bieten aber keinen Schutz vor Einsprachen und Rekursen. Verdichtungsgegner und NIMBYs können als «Schatten-Juroren» Kompromisse in Frage stellen, die von Experten unter Berücksichtigung unterschiedlicher Anforderungen und auf der Basis verschiedener Varianten entwickelt und geprüft wurden (Abb. 2).

Abb. 2: Ausgewählte Einsprachebegründungen nach Planungskontext

N = 214; Die Frage «Welche Einsprachebegründungen werden in welchem Planungskontext besonders häufig genutzt?» wurde nur Eigentümern, Entwicklern, Baufirmen und Architekten gestellt



Die Rechtsstudie anerkennt, dass die Beurteilung der architektonischen Qualität eine «Disziplin mit sehr hohen Anforderungen» ist und Bewilligungs- und Genehmigungsbehörden «fordert». Sie betont aber auch, dass diese Qualität im Einzelfall beurteilt und überzeugend begründet werden muss.⁸⁴ Höhere Hürden für Einsprachen sind also durchaus denkbar, solange das Bewilligungsverfahren damit nicht «rein in private Hände» gelegt wird.⁸⁵

⁸³ Oben Ziff. 2.8.5.2. Bst. b.

⁸⁴ Rechtsstudie Huser AP I. Ziff. 2.3.3 Bst. b.bb.

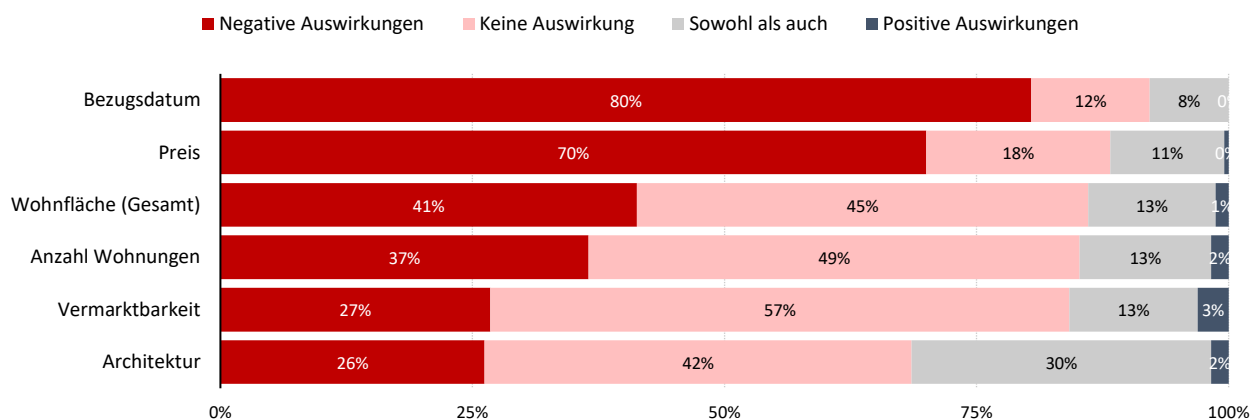
⁸⁵ Siehe oben Ziff. 2.4.2. Bst. d.

3.2.3 Einsprachen haben vor allem negative Auswirkungen auf Bauvorhaben

Einsprachen und Rekurse belasten den Wohnungsbau und führen nur in Ausnahmefällen zu eindeutig besseren Wohnbauprojekten. Die grosse Mehrheit der Wohnungsproduzenten bestätigt, dass Einsprachen und Rekurse die Bereitstellung von Wohnraum verzögern und Wohnungen verteuern. Sie zwingen Wohnungsproduzenten oft auch dazu, auf Wohnfläche zu verzichten oder die Zahl der Wohnungen zu reduzieren. Selbst bei der architektonischen und städtebaulichen Qualität überwiegen aus Sicht der Betroffenen die negativen Auswirkungen (Abb. 3).

Abb. 3: Auswirkungen von Einsprachen und Rekursen auf Wohnbauprojekte

N = 230. Die Frage «Wie haben sich Forderungen, Einsprachen und Rekurse auf Ihre Wohnbauprojekte ausgewirkt?» wurde nur Teilnehmenden gestellt, die von Widerständen betroffen waren.



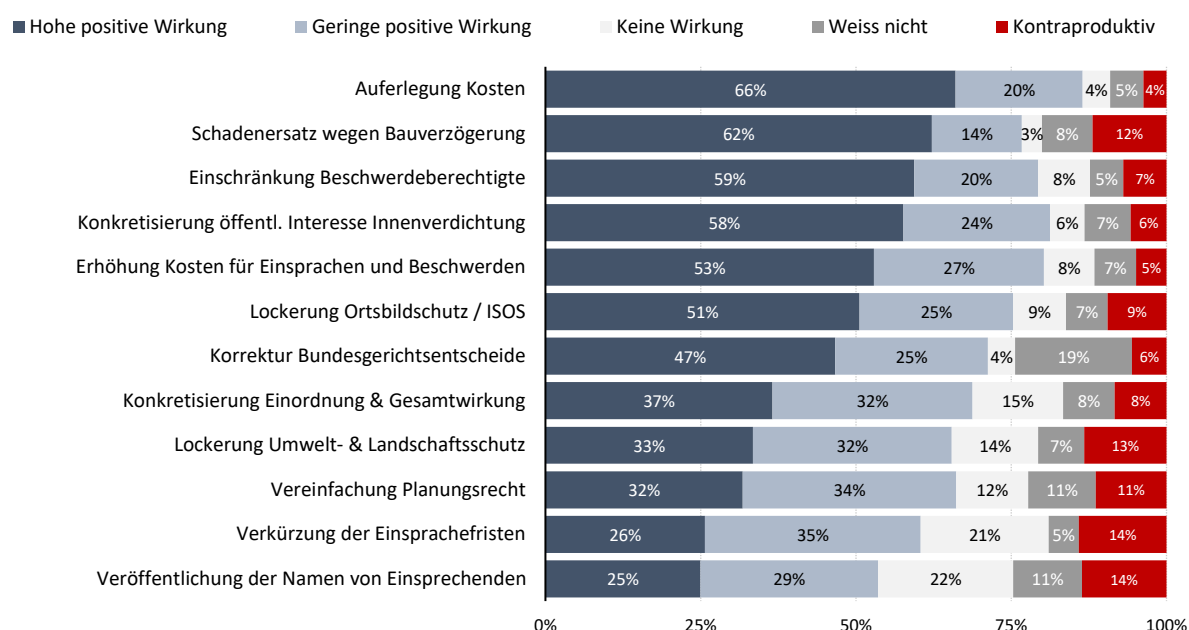
Die Frage, wie sich Einsprachen und Rekurse auf Wohnbauprojekte auswirken, wird in der Rechtsstudie nicht thematisiert.

3.2.4 Es braucht weitreichende Reformen, um Einspracherisiken zu reduzieren

Die meisten Wohnungsproduzenten rechnen heute fest damit, dass sie mit Einsprachen oder Rekursen konfrontiert werden. Aus Sicht der Befragten gibt es eine breite Palette an Massnahmen, mit denen der Gesetzgeber das Risiko «missbräuchlicher» Einwände und Beschwerden reduzieren könnte. Die Kosten und finanziellen Risiken für Einsprechende und Beschwerdeführende müssten erhöht und der Kreis der Einsprache- und Rekursberechtigten müsste eingeschränkt werden. Besonders einsprachefördernde Bundesgerichtsentscheide (z.B. rügespezifische Legitimation oder praktischer Nutzen) müssten korrigiert werden. Grundsätzlich müsste das öffentliche Interesse an der Innenentwicklung konkretisiert werden (Abb. 4).

Abb. 4: Ansätze zur Reduktion «missbräuchlicher» Einsprachen aus Sicht von Bauherren und Entwicklern

N=433; Die Frage «Wie wirken sich Ansätze zur Reduktion von «missbräuchlichen» Einsprachen auf grössere Wohnbauprojekte aus?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



Obwohl sich Wohnungsproduzenten und Juristen einig sind, dass Einsprachen und Rekurse mehr kosten müssten, gibt es grosse Differenzen bei der Frage, ab wann sich missbräuchliche und opportunistische Einsprachen nicht mehr lohnen würden: Wohnungsproduzenten rechnen im Durchschnitt mit rund CHF 20'000, Baujuristen gehen davon aus, dass CHF 5'000 reichen würden.

Die Rechtsstudie unterstreicht, wie schwierig es ist, den Preis für Einsprachen und Rekurse zu erhöhen. Es sei zweifelhaft, ob Gebühren zur Abschreckung eingesetzt werden dürfen, und ob sich eine Neuverteilung der Prozessrisiken durch die Anwendung der Zivilprozessordnung sachlich begründen lässt. Die Rechtsstudie betont zudem, dass in den kantonalen Bau- und Planungsgesetzen griffige und verbindliche Definitionen von Rechtsmissbrauch nötig wären, um Schadenersatzforderungen einfacher durchsetzen.⁸⁶

3.2.5 Es braucht weitreichende Reformen, um Einsprachen schneller abzuwickeln

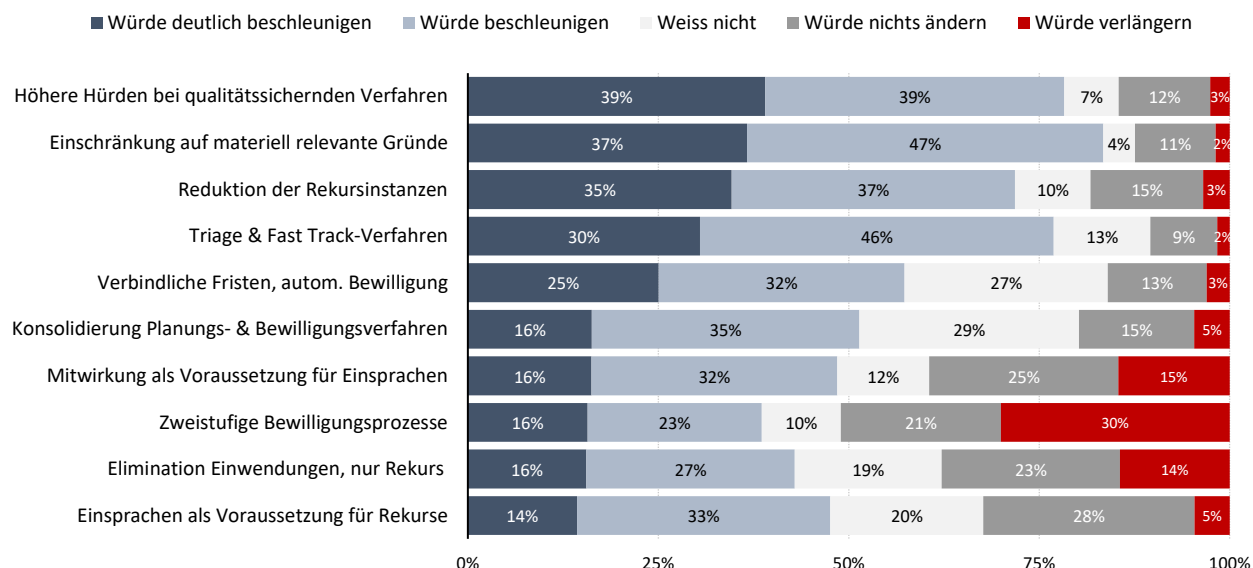
Die Wohnungsproduktion wird nicht nur durch «missbräuchliche» und opportunistische Einsprachen ausgebremst, sondern auch durch legitime Anliegen. Um die Abwicklung von Einsprachen und Rekursen zu beschleunigen, bräuchte es entwicklungs- und verdichtungsfreundliche Reformen. Die grosse Mehrheit der befragten Wohnungsproduzenten, Baujuristen und Fachexperten sind sich einig, dass die Hürden für Einsprachen und Rekurse zu Themen, die in qualitätssichernden Verfahren geprüft wurden, erhöht werden müssten; dass sich Einsprachen und Rekurse auf materiell relevante Gründe beziehen sollten; dass es zu viele Rekursinstanzen gibt; und dass Triage-Möglichkeiten und Fast-Track-Verfahren für Einsprachen und Rekurse sinnvoll wären, die keine vertieften Abklärungen erfordern (Abb. 5).

⁸⁶ Rechtsstudie Huser, Teil IV. 5.1 – 5.3 und Teil VI. Ziff. 3.3 – 4.1

Die Befragten sind sich auch einig, dass es wenig bringt, einzelne Einwendungs- oder Beschwerdestritte zu eliminieren oder an bestimmte Voraussetzungen wie z.B. die Beteiligung an Mitwirkungsverfahren, zu knüpfen.

Abb. 5: Ansätze zur schnelleren Abwicklung von Einsprachen und Rekursen

N=434; Die Frage «Wie kann die Abwicklung von Einwendungen und Beschwerden im Bewilligungsprozess beschleunigt werden?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



Die Ergebnisse der Befragung decken sich grundsätzlich mit den Erkenntnissen aus der Rechtsstudie: es gibt Beschleunigungspotenzial, und es gibt vielversprechende Ansätze, wie Verfahren effizienter organisiert werden könnten, z.B. mit der Reduktion der Instanzen, der Einführung von Triage-Massnahmen oder automatischen Bewilligungen nach Ablauf der Behandlungsfristen.⁸⁷ Viele Ansätze werden allerdings unterschiedlich gewichtet.

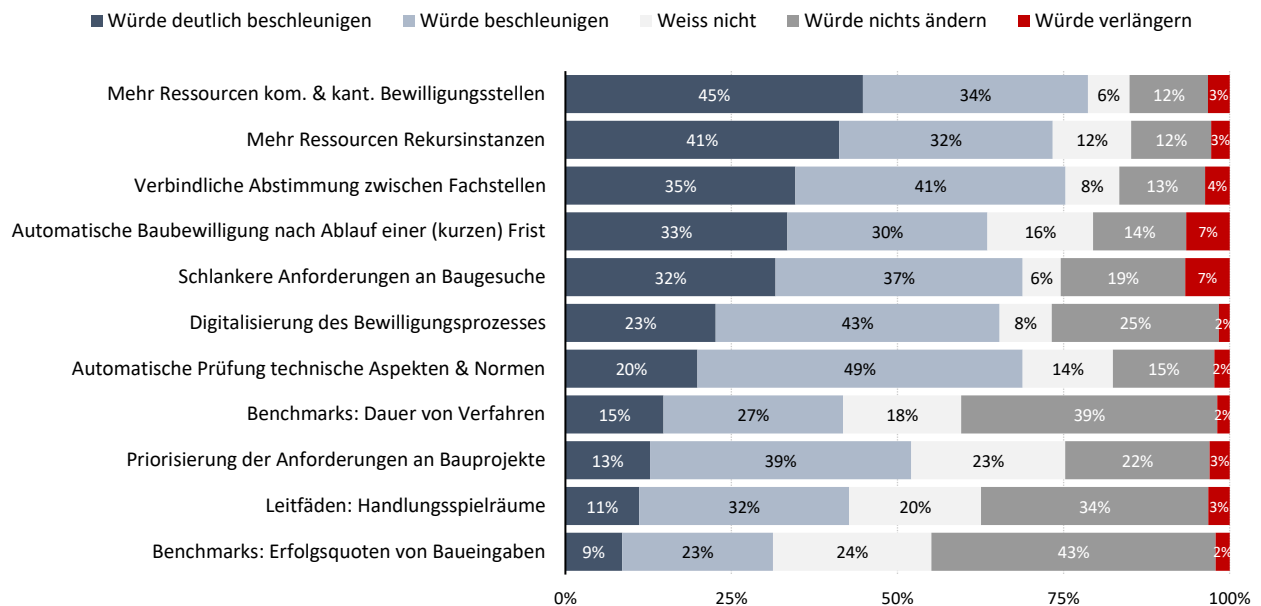
3.2.6 Es braucht einen Paradigmenwechsel, um Planungs- und Bewilligungsverfahren zu beschleunigen

Die grosse Mehrheit der befragten Wohnungsproduzenten, Baujuristen und Fachexperten ist sich einig, dass Bewilligungsbehörden und Rechtsmittelinstanzen überlastet sind. Die Beschleunigung von Planungs- und Bewilligungsverfahren erfordert aber nicht nur zusätzliche Ressourcen, sondern auch einen Paradigmenwechsel. Es braucht wirksame Anreize, damit sich Fachstellen besser untereinander abstimmen. Die Anforderungen an Planungen müssten vereinfacht werden, damit sie schlanker dokumentiert werden können. Bauvorhaben könnten automatisch bewilligt werden, wenn Behörden die gesetzten (kurzen) Bearbeitungsfristen nicht einhalten. Prozesse könnten schlanker und digitaler werden. Leitfäden oder Benchmarks werden als weniger nützlich eingeschätzt (Abb. 6).

⁸⁷ Oben Ziff. 2.5.3 Bst. b.

Abb. 6: Ansätze zur Beschleunigung von Bewilligungsverfahren aus Sicht von Bauherren und Entwicklern

N=433; Die Frage «Wie können Bewilligungsverfahren beschleunigt werden?» wurde allen Teilnehmenden gestellt.



Die Ergebnisse der Befragung decken sich auch mit den Einschätzungen der Rechtsstudie, dass Bewilligungs- und Rechtsmittelbehörden besser ausgestattet, organisiert und digitalisiert werden müssen.⁸⁸ Die Rechtsstudie bezieht sich dabei aber primär auf die Beschleunigung von Rechtsmittelverfahren und thematisiert das Zusammenspiel von Planungs- und Bewilligungsverfahren vor allem im Kontext der Nutzungsplanung.

3.3 Empfehlungen

Die Befragung von Wohnungsproduzenten, Baujuristen, Planungs- und Bewilligungsbehörden und Fachexperten bestätigt, dass der Wohnungsbau mit Einsprachen und Rekursen zu einfach ausgebremst werden kann. Einer der wesentlichen Gründe ist, dass das öffentliche Interesse an der Innenentwicklung und an konkreten Projekten zur Innenentwicklung in Planungs- und Bewilligungsverfahren nicht hinreichend geschützt ist. Es ist zu einfach, Einsprachen oder Rekurse gegen Wohnbauvorhaben opportunistisch zu begründen. Wer Wohnbauprojekte verzögern oder verhindern will, geht keine finanziellen Risiken ein. Verdichtungsgegner und NIMBYs können Lösungen, die in qualitätssichernden Verfahren entwickelt und plausibilisiert wurden, ungeachtet der Komplexität der Planung in Frage stellen.

Die Befragung liefert klare Anhaltspunkte, wie die Politik die Planungssicherheit verbessern und Wohnbauvorhaben besser vor «missbräuchlichen» und opportunistischen Einsprachen und Rekursen schützen könnte.

Auf Bundesebene könnten gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, die:

⁸⁸ Rechtsstudie Huser Teil III. Ziff. 4

1. das öffentliche Interesse an Innenentwicklung wirkungsvoll verankern und nutzungs- und wachstumsfreundliche Güterabwägungen und Kompromisse mit Schutzinteressen wie dem Natur- oder Heimatschutz auf Projektebene erleichtern.
2. den Kreis der Einsprache- und Beschwerdeberechtigten reduzieren und besonders einsprachefreundliche Bundesgerichtsentscheide korrigieren, z.B. mit der Wiedereinführung der rügespezifischen Legitimation und einer restriktiven Definition des «praktischen Nutzens».

Bund, Kantone und Gemeinden könnten:

3. gesetzliche Grundlagen schaffen, um die einseitige Kosten- und Risikoverteilung bei Einsprachen und Rekursen zu korrigieren, z.B. indem sie den Rechtsmissbrauch griffig definiert und Schadenersatzklagen wegen Bauverzögerung erleichtern.
4. gesetzliche Grundlagen schaffen, um die Erkenntnisse und Kompromisse aus qualitätssichernden Verfahren stärker zu gewichten, z.B. indem sie die Hürden für Einsprachen und Beschwerden zu Themen, die in Juryberichten abgehandelt wurden, erhöhen.
5. Planungs- und Bewilligungsprozesse inhaltlich besser aufeinander abstimmen und Planungsrisiken reduzieren, z.B. mit Instrumenten, welche die Anforderungen an grössere Wohnbauprojekte früh und verbindlich festhalten und priorisieren.
6. Planungs- und Bewilligungsbehörden mit mehr Ressourcen ausstatten und Prozesse optimieren, z.B. indem sie Instanzen reduzieren oder automatische Bewilligungen nach Ablauf (kurzer) gesetzlicher Fristen einführen.